

### Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik

Gensior, Sabine (Ed.); Mendius, Hans Gerhard (Ed.); Miethe, Horst (Ed.); Steinke, Rudolf (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Konferenzband / conference proceedings

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gensior, S., Mendius, H. G., Miethe, H., & Steinke, R. (Hrsg.). (1998). *Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik* (Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF, 1998-1). Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-100058>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

ARBEITSPAPIER 1998 - 1

## **Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik**

*Herausgegeben von: Sabine Gensior, Hans Gerhard Mendius,  
Horst Miethe, Rudolf Steinke*

Beiträge zur gleichnamigen Jahrestagung des SAMF e.V.  
am 24 / 25. Oktober 1997 in Berlin

## Impressum

Herausgeber: Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V.

Anschrift: Technische Universität Darmstadt  
Institut für Soziologie  
Residenzschloß  
64283 Darmstadt

Wissenschaftliches Sekretariat  
des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche  
Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V.  
Brandenburgische Technische Universität Cottbus  
Lehrstuhl Industriosozilogie  
Lehrgebäude 10  
Postfach 10 13 44 , 03013 Cottbus

Druck: Druckerei Dieter Seibt, Berlin

**Arbeitspapiere**  
**aus dem Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V.**

**ISSN 0176-8263**

**Editorial**

Der Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) ist ein 1977 gegründeter bundesweiter Zusammenschluß von Arbeitsmarktforscherinnen und -forschern aus verschiedenen Fachdisziplinen sowie Praktikern aus Politik und öffentlicher Verwaltung. Er nimmt forschungsgenerierende und -koordinierende Funktionen wahr.

Der AK SAMF engagiert sich für eine integrative und interdisziplinäre Arbeitsmarktforschung, die den Nachteilen der weit fortgeschrittenen wissenschaftlichen Arbeitsteilung in unterschiedliche Fachdisziplinen und Einzeltheorien entgegensteuert, und trägt zur Bestimmung der politischen Handlungsbedingungen einer wirksamen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bei. Das schließt neben einer engen Zusammenarbeit von Ökonomie / Soziologie / Politik- und Rechtswissenschaften unter anderem auch die Kooperation mit Bereichen der Technikforschung, der Evaluationsforschung sowie der Sozialberichterstattung ein.

Wesentlicher Anstoß für die Arbeit des AK SAMF sind die europaweit zunehmenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme, insbesondere die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, vor deren Hintergrund sich die orthodoxe Theorie des Arbeitsmarktes als nur als begrenzt tauglich erweist. Vor der Arbeitsmarktforschung stehen in diesem Zusammenhang u.a. Fragen wie

- die Verschiebung der Gewichte in der Arbeitsmarktpolitik, z.B. vom Staat bzw. vom Sozialversicherungssystem auf private Akteure, von nationalen auf internationale Akteure;
- die Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik - national wie international - mit anderen Politikbereichen;
- die Tendenzen zur Internationalisierung der Arbeitsmärkte;
- Global Change and Immigration;
- die Beschäftigungswirkungen neuer Technologien, neuer Dienstleistungen und Organisationsformen der Arbeit;
- Ökologie und Beschäftigung;
- der internationale Vergleich von Erwerbs- und Beschäftigungsquoten sowie ihrer Rahmenbedingungen.

Das Kardinalproblem ist: Wie kann Arbeitslosigkeit verhindert werden, und wie kann von Arbeitslosigkeit Betroffenen die Rückkehr ins Erwerbsleben ermöglicht werden?

Der Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung e.V. (SAMF) bietet ein Forum, in dem entsprechende konzeptionelle Arbeiten geleistet sowie Forschungsprojekte initiiert werden, und der Zusammenhang zwischen Wissenschaft und arbeitsmarktpolitischer Praxis hergestellt wird.

---

Die Verantwortung für den Inhalt der Arbeitspapiere trägt jeweils die Autorin/der Autor.

## Mitglieder des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V.

Wilhelm ADAMY, Uschi BACKES-GELLNER, Bettina BANGEL, Gerhard BÄCKER, Hella BAUMEISTER, Rolf BECKER, Doris BEER, Lutz BELLMANN, Isolde BERGEMANN, Maritta BERNIEN, Herrmann BIELER, Uwe BLIEN, Dieter BÖGENHOLD, Gerhard BOSCH, Silke BOTHFELD, Wolfgang BRANDES, Ruth BRANDHERM, Christian BRINKMANN, Hanns-Georg BROSE, Ute BRÜMMER, Felix BÜCHEL, Friedrich BUTTLER, Gerhard CHRISTE, Axel DEEKE, Susanne DETTMER, Christoph DEUTSCHMANN, Andreas DIEKMANN, Knuth DOHSE, Reinhard DOLESCHAL, Rainer DOMBOIS, Eberhard DORNDORF, Gisela DYBOWSKI, Nicolai EGLOFF, Angela EHRMANN, Gerhard ENGELBRECH, Angela FIEDLER, Joachim FISCHER, Michael FRANCK, Bernd FRICK, Michael FRITSCH, Susan GEIDECK, Birgit GEISSLER, Sabine GENSOR, Frank GERLACH, Knuth GERLACH, Karin GOTTSCHALL, Holle GRÜNERT, Eckhard HEIDLING, Andrea HELLMICH, Heiner HESELER, Felicitas HILLMANN, Paul HILD, Ralf Klaus HIMMELREICHER, Karl HINRICHS, Olaf HÜBLER, Heike JACOBSEN, Leonhard KASEK, Berndt KELLER, Matthias KNUTH, Klaus KOCK, Christoph KÖHLER, Alexander KRÄFFT, Beate KRAIS, Simone KREHER, Volkmarr KREISSIG, Martin KRONAUER, Jürgen KÜHL, Margarete LANDENBERGER, Thomas LANGE, Lothar LAPPE, Ilse LENZ, Peter LIEPMANN, Gudrun LINNE, Karin LÜSEBRINK, Burkart LUTZ, Friederike MAIER, Hans Gerhard MENDIUS, Bernd METTELSIEFEN, Sybille MEYER, Wolfgang MEYER, Horst MIETHE, Carola MÜLLER, Ulrich MÜCKENBERGER, Stefan NAEVEKE, Renate NEUBÄUMER, Hartmut NEUENDORF, Gisela NOTZ, Christoph NUBER, Christiane OCHS, Claus OFFE, Martin OSTERLAND, Birgit PFAU-EFFINGER, Hanns PFRIEM, Peter PREISENDÖRFER, Jan PRIEWE, Kerstin PULL, Sigrid QUACK, Bernd RAHMANN, Ulla REGENHARD, Bernd REISSERT, Gudrun RICHTER, Hedwig RUDOLPH, Dieter SADOWSKI, Katrin SCHÄFGEN, Ronald SCHETTKAT, Christiane SCHIERSMANN, Alfons SCHMID, Günther SCHMID, Dorothea SCHMIDT, Rudi SCHMIEDE, Florian SCHRAMM, Erhard SCHREIBER, Eva SCHULZE, Rainer SCHULTZ-WILD, Susanne SCHUNTER-KLEEMANN, Johannes SCHWARZE, Eberhard SEIFERT, Hartmut SEIFERT, Klaus SEMLINGER, Werner SENGENBERGER, Werner SESSELMEIER, Barbara SKRIPSKI, Arndt SORGE, Lars STEGENWALLER, Rudolf STEINKE, Sybille STÖBE, Brigitte STOLZ-WILLIG, Gerd SYBEN, Marc SZYDLIK, Volker TEICHERT, Christina TEIPEN, Karin TONDORF, Berthold VOGEL, Gerd VONDERACH, Stephan VOSWINKEL, Thomas VON DER VRING, Alexandra WAGNER, Gert WAGNER, Jürgen WAHSE, Ulrich WALWEI, Anni WEILER, Stefanie WEIMER, Claudia WEINKOPF, Hans-Jürgen WEISSBACH, Klaus ZÜHLKE-ROBINET

## **Inhalt**

Vorwort	5
Bert Rürup Konzeptionen, Angemessenheit und Wirklichkeit von Beschäftigungspolitik	9
Günther Schmid Arbeitsmärkte zwischen Marktorientierung und staatlicher Regulierung	21
Rudolf Steinke Das Berliner Memorandum zur Beschäftigungspolitik	39
Stefanie Wahl Beschäftigungspolitische Konzeptionen der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen	58
Peter Schnur Die beschäftigungspolitischen Vorschläge des IAB	70
Hans-Peter Klös Niedriglöhne und effiziente Sozialtransfers - ein Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit	85
Horst Miethe Podiumsgespräch: Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik	94
Beschäftigungspolitische Strategiepapiere - Quellenverzeichnis	107
Zu den AutorInnen	109



## Vorwort

Der vorliegende Band der Reihe „Arbeitspapiere aus dem Arbeitskreis SAMF“ enthält die Referate, die auf der unter der Thematik „Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik“ stehenden Jahrestagung 1997 des Arbeitskreises SAMF vorgelesen wurden, sowie eine Zusammenschau wichtiger im Streitgespräch auf der Jahrestagung vertretener Positionen zu den Ursachen der gegenwärtigen Beschäftigungskrise und zu möglichen Wegen ihrer Überwindung.

„Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigung“ wurde vom Arbeitskreis SAMF vor allem aus zwei Gründen als Thema der Jahrestagung gewählt:

(1) Die langanhaltende und in den letzten Jahren auf ein Rekordniveau gestiegene Massenarbeitslosigkeit ist mit ihren sozialen und ökonomischen Konsequenzen zweifelsohne zur zentralen gesellschaftspolitischen Herausforderung der Bundesrepublik Deutschland geworden. An der Fähigkeit, das Problem zu lösen oder doch mindestens einer Lösung deutlich näher zu bringen, muß sich - auch angesichts andersläufiger Entwicklungstrends in einigen der europäischen Nachbarländer - die Innovativität und soziale Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Politik, aber auch der einschlägigen Wissenschaftsdisziplinen messen lassen.

Die eingehende empirische Untersuchung des Zusammenhangs von Beschäftigung und Massenarbeitslosigkeit gehört ebenso wie die konzeptionelle Durchdringung dieser Phänomene zu den wichtigsten Aufgaben der Sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung. Angesichts des enormen Problemdrucks setzt sich zugleich die Position mehr und mehr durch, daß sich Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung aber damit nicht bescheiden darf, sondern sich auch in die Debatte um geeignete Strategien und Wege zu ihrer Eindämmung einzuschalten hat.

(2) Der Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung e.V. - SAMF konnte im Jahre 1997 auf sein 20jähriges Bestehen zurückblicken. Dieser Sachverhalt ist - für sich betrachtet - durchaus erfreulich. Weniger positiv ist dagegen zu bewerten, daß sich im selben Zeitraum die Arbeitslosigkeit mit gewissen Schwankungen auf immer höherem Niveau verfestigte, und so immer wieder Anlaß bot, sich im Rahmen von Forschungsprojekten, die der SAMF initiierte, und auf den durchgeführten Tagungen mit ihren Ursachen, Entwicklungstrends und Folgen auseinanderzusetzen.

Vor diesem Hintergrund wurde in den Mittelpunkt der Jahrestagung 1997 die Frage nach dem aktuellen Potential an gesellschaftspolitischer Wirksamkeit ar-



beitsmarktbezogener sozialwissenschaftlicher Forschung, zu deren Konsolidierung innerhalb der bundesdeutsche Hochschul- und Forschungslandschaft der SAMF in den zurückliegenden Jahren maßgeblich mit beitrug, bei der Überwindung der Massenarbeitslosigkeit gerückt. Ausgehend von Überlegungen, ob das Ziel der Vollbeschäftigung überhaupt noch aufrechterhalten werden solle oder könne, zu Konzeptionen, Angemessenheit und Wirklichkeit von Beschäftigungspolitik (Bert Rürup) sowie zu den Optionen und Potentialen von Übergangsarbeitsmärkten (Günther Schmid) wurden aktuelle arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Konzepte<sup>1</sup> vorgestellt und kritisch hinterfragt.

Im Mittelpunkt standen dabei insbesondere

- die beschäftigungspolitischen Vorschläge des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg;
- das Berliner Memorandum „Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb“ des Beirates „Berufliche Bildung und Beschäftigungspolitik“ der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berlin;
- die beschäftigungspolitischen Konzeptionen der „Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen“, Bonn („Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen“).

Der strategische Leitfaden der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung „Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Wege - ein Ziel“ konnte in die Diskussion nicht einbezogen werden, da er zum Zeitpunkt der Tagung noch nicht vorlag. Er wird Bestandteil der Fortsetzung der Debatte auf der 98er Jahrestagung des AK SAMF sein.

Die lebhafteste, oft kontroverse Diskussion auf der Jahrestagung 1997 des SAMF betraf vor allem dreierlei:

*Erstens:* An für einen Beschäftigungsschub auf dem Weg unserer Gesellschaft in das 21. Jahrhundert nutzbaren Ergebnissen und Konzepten der Arbeitsmarktforschung herrscht offensichtlich kein Mangel. Das Spektrum reicht von neoliberalen Handlungsszenarien, die ein Ende der Erwerbsgesellschaft postulieren und auf die Aufhebung der Grundlagen sozialer Marktwirtschaft hinauslaufen, bis zu integrierten Konzepten einer aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die Instrumente auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Zeithorizonten zur nachhaltigen Reduzierung der Arbeitslosigkeit zu bündeln sucht.

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch in diesem Heft: Beschäftigungspolitische Strategiepapiere - Quellenverzeichnis

Den Konzepten gemeinsam ist, daß sie nach beschäftigungspolitischen Lösungen suchen, die den grundlegenden Veränderungen Rechnung tragen können, die sich weltweit in der politischen Arena sowie in den Rahmenbedingungen des Wirtschaftens und damit der Erwerbsarbeit vollzogen haben. Daß dies von unterschiedlichen wissenschaftlichen (und politischen) Positionen aus erfolgt und in kontroverse Erklärungsmuster und Handlungsempfehlungen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mündet, kann nicht verwundern. Aus der Sicht der Herausgeber scheidet aber angesichts der historischen, wirtschaftlichen und sozialen Ausgangsbedingungen der Bundesrepublik Deutschland eine Konzeption, welche die Zukunft der Erwerbsarbeit auf dem Weg des Wettbewerbs um niedrige Löhne, Sozial- und Umweltstandards mit den weniger entwickelten Staaten Europas und der Welt sichern will, aus. Dagegen sollten alle Anstrengungen darauf gerichtet werden, ein differenziertes Strategiekonzept zu entwickeln, das eine deutliche Ausweitung der Binnennachfrage ebenso einschließt, wie den Abbau der unmäßigen Belastung des Produktionsfaktors Arbeit und eine entsprechende Verteuerung von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastungen, um mit dem Ziel einer Verbesserung der Beschäftigungslage auch überfällige Impulse in Richtung auf eine „nachhaltige Entwicklung“ zu verbinden. Dazu gehört weiterhin auch eine Lohnpolitik, die auf ein Gleichgewicht zwischen Produktivitätsorientierung und Kaufkraftserhöhung abzielt, adäquate Formen für weitere mögliche und notwendige Arbeitszeitverkürzungen sucht, und dabei zugleich die Notwendigkeiten einer Investitionsentwicklung für mehr Beschäftigung im Auge behält.

*Zweitens:* Innovative arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Denkansätze trafen in letzter Zeit immer mehr auf eine fehlende Handlungsbereitschaft und -fähigkeit der Politik. Vollbeschäftigung oder auch nur ein „hoher Beschäftigungsstand“ - bis Anfang der 80er Jahre eine von allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen getragene Zielsetzung - geriet weitgehend aus dem Blickfeld. Dagegen verselbständigte sich die „Verbesserung der Angebotsbedingungen der Wirtschaft“ zum nicht mehr auf seine Wirkungen befragten Selbstzweck. Deregulierung ohne Rücksicht auf den Gegenstandsbereich und ohne Kontrolle der damit verbundenen Effekte wurde zum unreflektierten Credo. Selbst angesichts Millionen Arbeitsloser wurden die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik daher nur halbherzig eingesetzt. Eine charakteristische Ausnahme bildeten die für die neuen Bundesländer in den ersten Jahren nach dem Beitritt praktizierten Maßnahmen. Dort kamen vor dem Hintergrund des weitgehenden Zusammenbruchs auch des Beschäftigungssystems arbeitsmarktpolitische Instrumente in bislang nicht gekannter Dimension zum Einsatz - wie sich zeigen sollte allerdings offenbar weniger, weil man mittlerweile von der Sinnhaftigkeit aktiver Arbeits-

marktpolitik überzeugt gewesen wäre, sondern vielmehr deshalb, um mit Hilfe dieser Maßnahmen politische Eruptionen zu vermeiden und Zeit für die „friedliche“ Stilllegung eines erheblichen Teils der ostdeutschen „Labour-Force“ zu gewinnen.

*Drittens:* Die Notwendigkeit des Führens wissenschaftlicher Diskurse sowie des interdisziplinären Herangehens an arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Problem-sichten und Lösungsansätze war eine der Zielsetzungen, die die Initiatoren 1977 mit der Gründung des AK SAMF verbanden. Zweifellos ist es in der Zwischenzeit gelungen, sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung in der Wissenschaftslandschaft der Bundesrepublik erfolgreich zu etablieren. Weit schneller aber noch als die einschlägigen Forschungskapazitäten sind die zu lösenden Probleme gewachsen, und es ist zu befürchten, daß diese Tendenz weiter anhält. Angesichts der Notwendigkeit von und des Bedarfs an neuen gesellschafts- und arbeitsmarktbezogenen Politikansätzen und deren Umsetzung muß interdisziplinäres und vor allem disziplinenintegrierendes Vorgehen weiter an Gewicht gewinnen, was mit weiter steigenden Anforderungen auch an die Kooperationsbereitschaft/-fähigkeit sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarktforschung verknüpft ist.

Der AK SAMF wird sich weiter bemühen, zu Fortschritten in dieser Richtung beizutragen. Die SAMF-Jahrestagung 1997 „Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik“, deren Ergebnisse im folgenden vorgestellt werden, mag als ein solcher Beitrag angesehen werden.

Die Herausgeber

## **Konzeptionen, Angemessenheit und Wirklichkeit von Beschäftigungspolitik**

Das anstehende Wahlkampfbjahr und die damit verbundenen politischen Parolen machen sich auch in der medienrelevanten beschäftigungspolitischen Debatte bemerkbar. So ist man nämlich wieder einmal zu dem „bemerkenswerten“ Ergebnis gelangt, daß die Arbeitslosigkeit entweder durch höhere oder durch niedrigere Löhne beseitigt werden kann. Für das vitale Interesse der Arbeitslosen - nämlich wieder Beschäftigung zu finden - bringt diese Zuspitzung definitiv nichts.

Notwendig erscheint dagegen nach wie vor eine theoretisch und empirisch fundierte Analyse der Ursachen der Arbeitslosigkeit, um auf einer solchen Basis - so es die gibt - seriöse beschäftigungspolitische Optionen formulieren, aber auch Sackgassen identifizieren zu können.

Aus diesem Grunde sollen im folgenden zunächst die Ursachen der Arbeitslosigkeit skizziert werden, um auf dieser Grundlage dann die wichtigsten Konzeptionen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu diskutieren; allerdings mit einem etwas resignativen Ergebnis.

### **1. Erklärungsmuster der Arbeitslosigkeit**

Deutschland hat nicht nur ein Arbeitslosigkeitsproblem, sondern auch und vielleicht besonders ein (Wieder)beschäftigungsproblem, denn die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den letzten knapp 25 Jahren ist vor allem durch ihren treppenförmigen Anstieg um jeweils etwa 800.000 Personen im Zuge jeden Abschwunges charakterisiert, ohne daß dieser Anstieg bis zur folgenden konjunkturellen Schwächephase wieder abgebaut worden wäre. Dieses „Hysterese“ genannte Erscheinungsbild der Arbeitslosigkeit ist aus einem Zusammenspiel von zwei ökonomischen und einem institutionellen Phänomen erklärbar:

- (1) dem Persistenzphänomen,
- (2) von Strukturwandelproblemen und
- (3) der sogenannten Armutsfalle.

*Zu (1):* Die wichtigste Ursache persistenter, d.h. einer anhaltend hohen und ggf. steigenden Arbeitslosigkeit sind vor allem die mit Langzeitarbeitslosigkeit verbundenen Dequalifizierungsprozesse, die „Veralterung“ und der „Abbau“ von Humankapital. Die damit einhergehende Konkurrenzunfähigkeit dieser Arbeitslosen bedingt auch ihre Nichtberücksichtigung in Lohnverhandlungen.

Und die an der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität orientierte Lohnverhandlung verfolgt die Outsiderpositionen.

*Zu (2):* Die Suche nach Wiederbeschäftigungschancen der von Arbeitslosigkeit Betroffenen führt zu der zweiten Frage, nämlich der, in welchen Sektoren eine zusätzliche Arbeitsnachfrage zur Absorption dieses Arbeitskräftereservoirs zu erwarten ist.

Ein wachsendes Beschäftigungsvolumen ist aufgrund aller empirischen Erfahrungen in beschäftigungspolitisch erfolgreicheren Ländern, aber auch aufgrund der für Deutschland einschlägigen Prognosen nach einhelliger Auffassung nur noch im Dienstleistungssektor zu erwarten.

Bei den haushaltsnahen bzw. konsumbezogenen Dienstleistungen sind bereits gegenwärtig Angebotslücken feststellbar.

Allerdings kann aus diesen Lücken nicht auf ein mehr oder weniger unmittelbar bevorstehendes Ansteigen der Beschäftigung in diesen Bereichen geschlossen werden. Die Nachfrage vor allem nach haushaltsnahen Dienstleistungen unterliegt einer hohen Preiselastizität mit der Folge, daß das tatsächliche Ausmaß der (zusätzlichen) Beschäftigung in diesen Sektoren in entscheidenden Maße einerseits von den Lohnkosten für den Beschäftigten („dem Produzentenlohn“) und andererseits von dem Nettorentgelt für den (potentiellen) Beschäftigten („dem Konsumlohn“) abhängt.

*Zu (3):* Hinzu kommt als drittes Problem die institutionell bedingte Sozialhilfe- oder Armutsfalle, derzufolge sich in den unteren Lohngruppen aufgrund der faktischen Transferentzugsrate von 100 Prozent bereits bei nur geringfügig über den staatlichen Unterstützungszahlungen liegendem Entgelt das verfügbare Einkommen trotz einer Arbeitsaufnahme praktisch nicht erhöht. Dies hat zur Folge, daß der Hilfeempfänger die Aufnahme von Arbeit aus rationalen Gründen ablehnen wird, und dies wiederum verschärft die Persistenzproblematik.

## 2. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen

Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen lassen sich in offensive und defensive Maßnahmen einteilen.

Die in Gewerkschaftskreisen nach wie vor „beliebteste“ beschäftigungspolitische Option ist eine *defensive* Strategie, nämlich die allgemeine Arbeitszeitverkürzung: Über eine Reduzierung der tariflichen Wochenarbeitszeit soll es zu einer Umverteilung des Arbeitsvolumens zugunsten der Arbeitslosen und zu Lasten der Arbeitsplatzbesitzer kommen.

Gegen diese Strategie sprechen folgende Gründe:

- Eine Arbeitszeitverkürzung ohne Berücksichtigung der Präferenzen der davon betroffenen Arbeitnehmer, die deren Beschäftigungsvolumen und damit auch deren Einkommenschancen reduzieren, muß die Schwarzarbeit fördern.
- Ein positiver Beschäftigungseffekt ist nur bei Kostenneutralität zu erwarten. Kostenneutralität erfordert aber nicht nur konstante Stundenlohnsätze, sondern deren Absenkung, um die mit den Einstellungen verbundenen Einstellungs- und Einarbeitungskosten zu kompensieren.
- Die für die Arbeitszeitverkürzung notwendige Annahme, die zu verteilende Arbeit sei weitgehend homogen, d.h. sie könne auch von Arbeitslosen ausgeübt werden, ist gerade bei der mit Dequalifizierungsprozessen einhergehenden Dauerarbeitslosigkeit unrealistisch.
- Schließlich sind bei standardisierten allgemeinen Arbeitszeitverkürzungen eine Reihe von Substitutionsprozessen seitens der Unternehmen zu erwarten, z.B. eine Erhöhung der Kapitalintensität, vermehrte Überstunden wegen des „Ganzzahligkeitsproblems“ oder auch Standortverlagerungen.

Diese Punkte lassen eine Arbeitszeitverkürzung im traditionellen Sinne als wenig erfolgversprechend erscheinen, zumal als genereller Einwand hinzukommt, daß die allen Arbeitszeitverbesserungskonzepten zugrunde liegende Annahme eines im wesentlichen konstanten Arbeitsvolumens, welches eben gerechter verteilt werden müsse, verfehlt ist. Es kann nicht darum gehen, das „knappe“ Gut Arbeit zu rationieren, es muß m.E. vielmehr darum gehen, das Arbeitsvolumen zu erhöhen.

Und genau auf eine solche Erhöhung des Arbeitsvolumens und damit der Beschäftigungszahlen zielen die offensiven Maßnahmen, die sich ihrerseits im Sinne der alten klassisch-keynesianischen Dichotomie in angebotsseitige und nachfrageseitige unterteilen lassen.

Die *nachfrageseitige* Strategie zum Abbau der konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit durch ein expansives demand management ist sicher nicht so un-

sinnig wie vielfach behauptet wird, gleichwohl ist diese auch heute keynesianische Konzeption unter den obwaltenden Umständen Restriktiven unterworfen.

Diese Restriktiven bestehen in

- den beträchtlichen und nur schwer vorhersehbaren time-lags diskretionärer nachfragesteuernder Maßnahmen;
- dem möglichen Abfluß von Nachfrage ins Ausland;
- den derzeit praktisch nicht vorhandenen Verschuldungsspielräumen der öffentlichen Haushalte und möglicherweise
- in der antizipierenden Ausgabenzurückhaltung insbesondere durch die Unternehmen aufgrund rationaler Erwartungen.

Daß das auf der Kaufkrafttheorie der Löhne basierende Argument einer expansiven Lohnpolitik zur beschäftigungserhöhenden Stärkung der Binnennachfrage bereits zu Zeiten eines Emil Lederer (1932) falsch war, sei nur der Ergänzung halber erwähnt. Somit bleiben die *angebotsorientierten* Maßnahmen, als da wären:

- Lohnzurückhaltung;
- Stärkung der unternehmerischen Investitions- und Innovationsdynamik durch diverse Deregulierungen;
- Unternehmenssteuerreform;
- Abgabentlastung des Faktors Arbeit und
- Flexibilisierung der tariflichen Vereinbarungen.

Diese Maßnahmen werden - zumindest ausnahmsweise - seit 15 Jahren exekutiert. Die fehlenden sichtbaren Erfolge dieser Strategie werden von ihren Protagonisten mit der Halbherzigkeit begründet, ohne aber zu sagen, wie weit die Reallöhne oder die Unternehmenssteuern sinken bzw. wie hoch die Gewinne - neuerdings die Gewinnerwartungen - sein müssen.

Rekurriert man auf die o.g. Erklärungsmuster der herrschende Arbeitslosigkeit (Humankapitalentwertung, Dienstleistungslücke, Armutsfalle), so stellt sich die zentrale Aufgabe vor allem darin, die Beschäftigungschancen gering qualifizierter Erwerbspersonen und damit auch das Angebot und die Nachfrage nach gering entlohnten Arbeitsplätzen zu erhöhen.

Dies wiederum ist ebenfalls auf zwei Wegen möglich, nämlich durch eine *mengen-* und eine *preisorientierte* Strategie.

### *Mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik*

Die mengenorientierte Arbeitsmarktpolitik hat in der beschäftigungspolitischen Debatte der letzten Jahre unter dem Stichwort „zweiter Arbeitsmarkt“ eine beachtliche Konjunktur erlebt, denn natürlich erscheint es sinnvoller, Arbeit zu finanzieren, als Arbeitslosigkeit zu alimentieren.

Es soll hier keine Exegese hinsichtlich der „Abgrenzung“ oder der „Legitimation“ des zweiten Arbeitsmarktes, sondern „nur“ dessen ökonomische Analyse vorgenommen werden.

Die aus ökonomischer Sicht relevanten Fragen hinsichtlich eines zweiten Arbeitsmarktes beziehen sich auf die Anreizwirkungen, die Allokationseffekte, die Qualifikationswirkungen und auf die Finanzierung.

### *Anreizaspekte*

Unter dem Anreizaspekt ist auf zwei Probleme hinzuweisen.

Von den Kritikern dieser Strategie wird in erster Linie das vertikale Anreizproblem hervorgehoben, denn den „Teilnehmern“ würden durch die Bereitstellung mehr oder weniger gut bezahlter Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt die individuellen Anreize genommen (oder zumindest verringert), sich um eine reguläre Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt zu bemühen. Die öffentlich geförderte Beschäftigung würde aus der Sicht des dort „Arbeitenden“ als regulärer Arbeitsplatz betrachtet, und die Suchintensität nach einer unsubventionierten Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt würde abnehmen.

Neben diesem negativen Aspekt gibt es aber noch ein weiteres, ein horizontales Anreizproblem. Denn der Lohnsatz auf dem zweiten Arbeitsmarkt muß natürlich auch eine Anreiz- und Motivationsfunktion für die hier Beschäftigten erfüllen. Er muß hoch genug sein, um sie zu veranlassen, aus der Arbeitslosigkeit in dieses Segment überzuwechseln.

Das Problem ist, daß sich beide Anreize hinsichtlich ihrer Wirkungsketten und Anforderungen an die Lohnhöhe diametral gegenüber stehen: Das vertikale Anreizproblem ist um so geringer, je niedriger die Entlohnung auf dem zweiten Arbeitsmarkt im Vergleich zum ersten ist, während das horizontale Anreizproblem um so geringer ist, je höher die dortige Entlohnung liegt.

Empirische Untersuchungen über die Wirkungen von Arbeitslosenunterstützungssystemen liefern in ihrer Tendenz eher Argumente dafür, daß der Entlohnungs- bzw. Unterstützungshöhe nicht die vorrangige Bedeutung bei der Entscheidung zukommt, einen Arbeitsplatz anzunehmen. Beispielsweise erklärten



bei einer Untersuchung 72% der Befragten, daß sie bereit wären, ihre ABM sofort zu verlassen, wenn sich ihnen ein fester Arbeitsplatz böte.

Und hinsichtlich der horizontalen Anreizprobleme zeigen sowohl experimentelle als auch empirische Studien die Bedeutung der Lohndifferenzierung für die Motivation auch im zweiten Arbeitsmarkt. So wird z.B. der Erhalt individueller Qualifikationen bei der Mehraufwandsvariante deutlich negativer gesehen, als bei der Entgeltvariante, während Vermittlungen in ein reguläres Arbeitsverhältnis bei Maßnahmen der Entgeltvariante höher sind, als bei der Mehraufwandsvariante. Es gibt keine richtige Antwort, sondern nur tastende Versuche in Richtung eines „workable compromise“.

### *Allokationseffekte*

Unter dem Stichwort Allokationswirkungen werden einerseits Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte und andererseits Fehlallokationen und damit die Verschwendung knapper Ressourcen diskutiert.

In einer einschlägigen Studie der OECD werden für eine Reihe von Industrieländern mehrere bemerkenswerte Effekte festgestellt:

Das irische „Employment Incentive-Programm“ führte zu Verdrängungseffekten in der Größenordnung von 95%. Im „Jobstart“-Programm in Österreich machten die Mitnahmeeffekte zwischen 67% und 79% aus. Bei den Einstellungssubventionen in den Niederlanden betrugen die Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte zwischen 76% und 89%. Während in den achtziger Jahren für westdeutsche Kommunen bedeutende Verdrängungseffekte nachgewiesen wurden (z.B. im Büro- und Verwaltungsbereich Hamburgs), konstatieren die meisten Studien für Ostdeutschland nur geringe Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Mitnahmeproblematik hat man sich einige institutionelle Arrangements einfallen lassen. So gilt für ABM das sogenannte „Zusätzlichkeitskriterium“ (§91 Abs.2 AFG), nach dem nur solche Arbeiten gefördert werden dürfen, die „sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt“ durchgeführt worden wären.

Zudem ist es inzwischen gängige Praxis der Arbeitsämter, vor der Durchführung einer ABM z.B. von den Handwerkskammern eine Unbedenklichkeitsbescheinigung einzuholen.

Berücksichtigt man dies, ist es nicht verwunderlich, daß das IAB der Bundesanstalt für Arbeit zu dem Ergebnis kommt, daß Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte durch ABM in Ostdeutschland zwar auftraten, allerdings insgesamt nur in einem geringem Umfang.

Bei dieser sicher richtigen Einschätzung ist allerdings zu berücksichtigen, daß allein aufgrund des darniederliegenden ersten Arbeitsmarktes in Ostdeutschland kaum Verdrängungseffekte zu erwarten sind. Denn Jobs, die es nicht gibt, kann man auch nicht verdrängen.

Ein weiterer allokativer Problembereich liegt in der vermuteten „Verschwendung“ von Ressourcen durch kostspielige Projekte bzw. durch Projekte mit nicht nachweisbaren positiven Wirkungen. Empirisch belegt werden konnten diese Befürchtungen bislang noch nie, denn ABM werden in den neuen Ländern überwiegend investiv eingesetzt und primär in solchen Bereichen, die eine hohe politische Förderpriorität besitzen (Umweltsanierung, Infrastrukturmaßnahmen).

Hinweise auf durchaus positive strukturelle Wirkungen gibt eine Untersuchung von ABS-Gesellschaften in Sachsen-Anhalt. ABS-Gesellschaften erbrachten dieser Studie zufolge wichtige Vorleistungen für private Kleinunternehmer.

Langfristig positive Effekte werden auch in international vergleichenden Studien belegt, wo festgestellt wird, daß Länder mit einem hohen Aktivitätsniveau der aktiven Arbeitsmarktpolitik c.p. eine niedrigere Arbeitslosigkeit aufweisen.

### *Qualifizierungsaspekte*

Wenn hysteresis Arbeitslosigkeit qualifikationsbedingt ist, dann können im Prinzip die durch einen zweiten Arbeitsmarkt erbrachten bzw. erbringbaren Qualifizierungsleistungen derartige Inkongruenzprobleme zwischen den qualifikatorischen Anforderungsprofilen der Arbeitsnachfrage und den diesbezüglichen Profilen der - arbeitslosen - Anbieter abmildern.

Denn von den Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes können sowohl positive mikro- wie makroökonomische Wirkungen ausgehen.

*Mikroökonomisch* kann der zweite Arbeitsmarkt zumindest im Prinzip ein Marktversagen bei der Vermittlung allgemeinen Humankapitals abmildern. *Makroökonomisch* könnte er durch einen besseren Ausweis der „effektiven“ Arbeitslosigkeit d.h. der vermittelbaren Arbeitslosen, zu einer besseren Allokation auf dem Arbeitsmarkt beitragen.

Im Lichte der vorliegenden empirischen Ergebnisse sind jedoch Zweifel an deren theoretisch positiven Wirkungen angebracht: Ein Großteil der Maßnahmeteilnehmer wurde und wird eben nicht qualifikationsadäquat eingesetzt und damit in den Maßnahmen unterfordert. Nur in ganz wenigen Fällen - dies zeigen einschlägige Evaluationen - vermittelten die Maßnahmen Qualifikationen, die die Eingliederung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichterten. Dies zeigt sich auch an der geringen Zahl von Übergängen in reguläre Beschäftigungsver-

hältnisse, die Übergangsraten vom zweiten in den ersten Arbeitsmarkt sind nicht höher, als die aus der Arbeitslosigkeit.

D.h. sowohl unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung und Erweiterung vorhandener beruflicher Qualifikation als auch unter dem Aspekt der Aneignung neuer, knappheitsgerechter, arbeitsmarktmäßig verwertbarer Qualifikationen sind ABM eher negativ zu beurteilen.

Dieser Befund bedeutet implizit, daß eine soziale Legitimation des zweiten Arbeitsmarktes nur in sehr begrenztem Maße gegeben ist.

### *Finanzierungsaspekte*

Bei der ökonomischen Betrachtung ist schließlich und endlich auch nach den fiskalischen Belastungen durch einen zweiten Arbeitsmarkt zu fragen.

In einer Vielzahl von Schätzungen wurden Refinanzierungsquoten zwischen 60 und 95 Prozent ausgewiesen. Stellt man diese Untersuchungen nur für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit an, so liegt diese Refinanzierungsquote zwischen 46 und 66 Prozent, wobei die höheren Zahlen aus Berücksichtigung indirekter Wirkungen (insbesondere Multiplikatoreffekte) von ABM resultieren.

Für Sonderarbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §249h AFG, die zumindest der Intention nach für den Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ein kostenneutrales Instrument der Arbeitsmarktpolitik darstellen sollen, liegen genau wie für ABS-Gesellschaften noch keine gesamtfiskalischen Kostenanalysen vor.

Neuere Studien zur Wirksamkeit des Instruments „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG zeigen, daß ab dem zweiten Jahr der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eine Amortisation der Maßnahmekosten einsetzen soll.

Die intellektuelle Redlichkeit gebietet es allerdings, darauf hinzuweisen, daß diese positiven Ergebnisse von den z.T. impliziten Annahmen der Berechnungsmethode abhängen: Zum einen werden nämlich die tatsächlich Maßnahmekosten mit hypothetischen Entlastungen verglichen, die zudem nur dann eintreten, wenn sich der Status des Teilnehmers für die Dauer der Betrachtung nicht ändern würde. Zum anderen sind die regelmäßig unterstellten positiven Multiplikatorwirkungen hypothetischer Natur, d.h. bislang empirisch nicht nachweisbar.

Ein unvoreingenommenes Zwischenfazit muß daher zu einer ambivalenten Beurteilung hinsichtlich der Etablierung und ggf. des Ausbaus eines zweiten Arbeitsmarktes führen:

Die untersuchten Wirkungsketten haben zum Teil gegenläufige Wirkungen, so daß sich eine Bewertung des ökonomischen Gesamteffekts eines zweiten Arbeitsmarktes verbietet. Dies um so mehr, als die vorliegenden Befunde stark durch die Sondersituation der neuen Bundesländer geprägt sind. Gleichwohl wird man im zweiten Arbeitsmarkt keine wirksame Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung sehen können, sondern - allenfalls - ein ergänzendes Instrument in und für strukturschwache Bereiche.

### *Preisorientierte Arbeitsmarktpolitik*

Im Gegensatz zur mengenorientierten Arbeitsmarktpolitik setzt eine preisorientierte Arbeitsmarktpolitik an den relativen Preisen des Arbeitsangebotes an. Insbesondere geht es darum, die *Sozialhilfefalle* zu überwinden und „Dienstleistungsjobs“ zu generieren, indem nach unten flexibilisierte Löhne durch eine öffentliche Kofinanzierung ergänzt, d.h. für den Empfänger aufgestockt werden, um so die Verteilungsproblematik niedriger Löhne - Stichwort *working poor* - zu entschärfen bzw. zu verhindern.

Im Rahmen dieser Strategie sind insbesondere zwei Instrumente von Interesse:

- die Negative Einkommenssteuer und
- Lohnsubventionen, neuerdings „Kombilöhne“ genannt.

Die *Negative Einkommensteuer* als Integration von Steuer- und Transfersystem sieht vor, das Steuersystem quasi „nach rückwärts“ zu verlängern, so daß jeder Steuerpflichtige, der zu wenig verdient, um Steuern zu zahlen, Transferzahlungen, d.h. „negative“ Steuern bis zu einem Mindesteinkommen ausgezahlt erhält. Das zugesicherte Mindesteinkommen entspricht dem politisch festgelegten Existenzminimum.

Da die mit diesem Instrument verbundenen fiskalischen Belastungen in der Regel jenseits des realistisch Finanzierbaren liegen, wurde als Alternative die „billigere“ Version der Lohnsubventionen entwickelt.

Hierbei steht die Abkopplung der verteilungspolitisch relevanten Konsumeinkommen von den beschäftigungspolitisch relevanten Arbeitskosten im Vordergrund.

Im Gegensatz zur allgemeinen Negativen Einkommensteuer sind Lohnsubventionen zielgruppenorientiert und an die Existenz eines Beschäftigungsverhältnisses gebunden.

Die hohen potentiellen Beschäftigungseffekte von Lohnsubventionen werden regelmäßig am deutschen Tertiarisierungsdefizit bzw. an der Lücke im Bereich der - gering entlohten - personenbezogenen Dienstleistungen quantifiziert.

Zwischen 3 und 6 Mio. potentiell vorhandene Arbeitsplätze sollen hierdurch realisiert werden können, so die Hoffnung der Protagonisten dieser Strategie.

Da sich diese Politikvariante z. Zt. einer sehr großen Beliebtheit erfreut - CDU und BDA, aber auch die Mehrheit der SPD haben sich dezidiert positiv ausgesprochen, und sogar der DGB betrachtet „Kombilöhne“ als ein durchaus diskussionswürdiges Instrument - sollen im folgenden „Lohnsubventionen“ einer näheren und nüchternen Analyse unterzogen werden.

Um das Ergebnis vorweg zu nehmen, auch Lohnsubventionen sind unter den institutionellen Bedingungen in Deutschland kein beschäftigungspolitischer Königsweg.

Nach Schätzungen der Bundesregierung nehmen derzeit etwa 80 Prozent der Erwerbstätigen, die so wenig verdienen, daß sie einen Sozialhilfeanspruch hätten, diesen Anspruch nicht wahr. D.h. so richtig es ist, daß durch Lohnsubventionen der finanzielle Anreiz für arbeitslose Sozialhilfe- und Arbeitslosenhilfeempfänger steigen würde, einen schlecht bezahlten Arbeitsplatz anzunehmen, so richtig ist es auch, daß im gleichen Zuge ein großer Teil der eben erwähnten potentiellen Sozialhilfeberechtigten ihren Lohn und die Sozialhilfe dann entsprechend aufstocken würden. Ein beachtlicher beschäftigungsneutraler Ausgabenschub wäre die Folge.

Da das BDA-Modell am weitesten ausgearbeitet ist, soll im folgenden auf der Basis einer HANDELSBLATT-Analyse am Charme des Kombilohnes gekratzt werden.

Nach den BDA Vorstellungen soll vom erzielten Erwerbseinkommen für einen Ledigen ein Sockelbetrag von 80,- DM, bei Ehepaaren von 150,- DM zuzüglich 50,- DM pro Kind anrechnungsfrei bleiben. Der über diese Sockelbeträge hinausgehende Nettolohn soll

- bis zu einer Höhe von 1.000,- DM zu 30 Prozent,
- bis zu einer Höhe von 1.001,- bis 1.500,- DM zu 20 Prozent und
- für höhere Entgelte zu 10 Prozent

*nicht* mit der Sozialhilfe verrechnet werden.

Dies hätte zur Folge, daß im Vergleich zum Status-quo das völlig anrechnungsfreie „Zusatz Einkommen“ für einen Alleinlebenden von heute 269,- DM auf 467,- DM und das für eine fünfköpfige Familie auf ca. 800,- DM steigen würde.

Oder anders gerechnet: Eine dreiköpfige (fünfköpfige) Familie hätte noch bei einem Bruttoeinkommen von 3.900,- DM (5.200,- DM), d.h. bei keineswegs sehr niedrigem Erwerbseinkommen, einen Sozialhilfeanspruch.

Die Folge wäre, daß - selbst wenn die 80 Prozent-Quote der latenten Sozialhilfeempfänger konstant bliebe - über 140.000 zusätzliche Haushalte bzw. über 400.000 Personen einen zusätzlichen Sozialhilfeanspruch hätten.

Und selbst bei dem sehr viel „sparsameren“ Konzept von Gesundheitsminister Seehofer, bei dem jenseits eines einheitlichen anrechnungsfreien Sockelbetrages von 134,50 DM nur 10 Prozent des Nettolohnes anrechnungsfrei blieben, würden zusätzlich ca. 28.000 Haushalte oder 94.000 Personen Sozialhilfeansprüche bekommen.

Für die Kommunen als Sozialhilfeträger würde dies bedeuten, daß beim BDA Vorschlag - ohne Verhaltensänderung der latenten Sozialhilfeempfänger - etwa 1,5 Mrd. DM an Zusatzausgaben entstünden. Zu Einsparungen bei der Sozialhilfe käme es erst, wenn über diese Lohnsubventionen mehr als 100.000 zusätzliche und von bisherigen Sozialhilfeempfängern besetzte Stellen entstünden. Daß es aber in der Realität jemals zu einer solchen Kompensation kommen würde, ist wenig wahrscheinlich. Wahrscheinlicher ist, daß die Zahl derjenigen Beschäftigten deutlich steigen wird, die ihren alten latenten und ihre neuen oder gewachsenen Sozialhilfeansprüche nunmehr realisieren würden, da nämlich eine derartige Lohnsubvention dem Sozialhilfebezug das Arme-Leute-Stigma nehmen würde.

Auf der anderen Seite ist - Rationalverhalten bei den Arbeitgebern unterstellt - zu erwarten, daß die Unternehmen mehr gering entlohnte Tätigkeiten anbieten, was zur Folge hatte, daß die von Gewerkschaftsseite befürchtete Gefahr, derartige Lohnsubventionen würden die Umschichtung von normaler Beschäftigung bis zu subventionierten billiger Arbeit fördern, ebenso real würde, wie die Gefahr, daß sie sich von ihrer alten, etablierten Rolle, per Tarifvertrag Mindestlöhne auszuhandeln, verabschieden müßten.

Zudem ist auf das folgende hinzuweisen: Für Problemgruppen, z.B. Langzeitarbeitslose können bereits jetzt Lohnkostenzuschüsse gewährt werden. Gäbe es allgemeine Lohnsubventionen, müßten diese Problemgruppen mit nicht gehandicapten Erwerbsfähigen um niedrig bezahlte Stellen konkurrieren. Die Folge wäre, daß ihre Wiederbeschäftigungschancen noch weiter sinken würden.

Schließlich und endlich würde sich in dem Maße, in dem über Lohnsubventionen ein Lohntrend nach unten ausgelöst würde, das Problem des gesetzlich vorgeschriebenen Abstandes zwischen Lohn und Sozialhilfe in einer neuen, unschönen Art stellen, denn Lohnsubventionen könnten eine Abwärtsspirale bei der Sozialhilfe in Gang setzen.

Und ein Letztes: Selbst wenn die Lohnsubventionen die gewünschten positiven Beschäftigungseffekte ohne das Entstehen von working poors hätten, würde dennoch die Armutsfalle bei der Entlassung von Kombilohnempfängern in Arbeitslosigkeit zuschnappen. Und auf jeden Fall wäre krasse Altersarmut im Ergebnis unseres lohnzentrierten Rentensystems die Folge.

Aus diesen Gründen vermag ich in Lohnsubventionen oder im Kombilohn auch kein Patentrezept zur Beschäftigungssteigerung zu sehen.

Man kann sogar soweit gehen, zu behaupten, daß die derzeit im Vordergrund stehende Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Zeiten

- wegbrechender Steuereinnahmen aufgrund exportierter Steuerbasen,
- zunehmender informationstechnologischer Möglichkeiten, auch des global sourcing von Arbeitsleistungen,
- einer durch die wachsende Kapitalmobilität steigenden Renditestrebens der Unternehmensleitungen
- zunehmend an Umsetzbarkeit und damit an praktischer Bedeutung verliert.

In einer Zeit, in der die Kapitalverwertungsbedingungen (sprich der share-holder-value) zur zentralen unternehmerischen Entscheidungskategorie geworden sind, wird sich auch das Beschäftigungsniveau eher durch steuerpolitische Maßnahmen, Umorganisationen unserer Sozialversicherungen, einer Revitalisierung der „Konzertierten Aktion“ oder neue Formen der Tarifvereinbarungen (Beispiel: Metallindustrie in Österreich) erhöhen lassen, als dies rebus sic stantibus durch genuin mikroökonomisch fundierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen möglich ist.

## Arbeitsmärkte zwischen Marktorientierung und staatlicher Regulierung

Ich möchte die im Titel anklingende ordnungspolitische Frage in vier Schritten abhandeln: Erstens frage ich, ob Vollbeschäftigung noch ein sinnvolles Ziel sein kann. Meine Antwort lautet: Ja, wenn wir das Ziel neu definieren und die Grenzen zwischen abhängiger Erwerbsarbeit und anderen produktiven Tätigkeiten fließender gestalten. Die nächste Frage richtet sich schärfer darauf, warum das traditionelle Vollbeschäftigungsziel neu zu definieren ist. Denn mit einem normativ bestimmten Ziel ist es ja nicht getan. Zwar sind Wertentscheidungen auch in der Wissenschaft nicht vermeidbar, sie müssen aber begründet werden. Einen wichtigen Grund sehe ich in der Evolution von Übergangsarbeitsmärkten, deren Prinzipien ich im zweiten Teil herausarbeiten möchte. Die dritte Frage ist, ob sich aus neueren Entwicklungen des Arbeitsmarkts Muster erkennen lassen, die den Prinzipien von Übergangsarbeitsmärkten entsprechen. Ich glaube, im Künstlerarbeitsmarkt und in den sogenannten Hochgeschwindigkeitsarbeitsmärkten lassen sich solche Muster erkennen. Akzeptiert man die Prinzipien und Grundmuster von Übergangsarbeitsmärkten, dann stellt sich die Frage nach den Konsequenzen für die Regulierung des Arbeitsmarkts im weiteren Sinne und für die Ausrichtung, Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne. Ich werde mich im vierten Teil auf den regulativen Aspekt konzentrieren und die These der reflexiven Deregulierung ausführen.

### 1. Ist Vollbeschäftigung noch sinnvoll und möglich?

Diese Frage stellen, heißt zunächst anerkennen, daß dieses Ziel allenthalben in Verruf geraten ist. Die Mainstream-Ökonomen haben uns das Konzept der natürlichen Arbeitslosenquote eingebleut. Diese Arbeitslosenquote macht das Beschäftigungsniveau nicht mehr zu einem eigenständigen Ziel, sondern zur abhängigen Variable der Inflation. Daneben gibt es Soziologen, für die schon die Frage falsch gestellt ist. So meint etwa *Claus Offe*, es gehe nicht darum, für alle Arbeit zu schaffen, sondern diejenigen zu belohnen, die ihre Arbeit nicht mehr anbieten. Genau das Gegenteil schlägt der Politologe *Fritz Scharpf* vor, der diejenigen belohnen möchte, die ihre Arbeitskraft zu Niedriglöhnen verkaufen.



Die Bundesregierung möchte nun zwar die Arbeitslosigkeit halbieren, hat aber das Ziel der Vollbeschäftigung für die Arbeitsmarktpolitik aufgegeben. Das Sozialgesetzbuch (SGB III) benennt als zentrale Ziele der Arbeitsmarktpolitik nur noch die Arbeitsvermittlung und die Eingliederung von Arbeitslosen. Im Gegensatz zum Arbeitsförderungsgesetz von 1969 (AFG) soll die Arbeitsmarktpolitik das Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsstandes nun ausdrücklich nicht mehr verfolgen. Zwei Argumente werden dafür vorgebracht: Erstens könne Arbeitsmarktpolitik keine Arbeitsplätze schaffen, und zweitens tendiere Arbeitsmarktpolitik zur Verfestigung eines zweiten Arbeitsmarkts.

Beide Argumente sind weit überzogen. Arbeitsmarktpolitik kann sicherlich nicht das zentrale Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen sein. Mit der völligen Absage an ein beschäftigungspolitisches Ziel für die Arbeitsmarktpolitik wird jedoch das Kind mit dem Bade ausgeschüttet. Denn selbst wenn die Hauptakteure der Beschäftigungspolitik, also Geld-, Finanz- und Lohnpolitik ihre Rollen perfekt spielen, wird sich die Beschäftigungskrise in Europa nicht lösen lassen. Aber die Lokomotive muß die Beschäftigungspolitik sein. Die Arbeitslosigkeit wird nur dann auf ein befriedigendes Niveau sinken, wenn es gelingt, durch Innovationen und Investitionen einen neuen Wachstumspfad anzustoßen und diesen auch beschäftigungsintensiv zu gestalten. Welche Bedingungen zu erfüllen sind, um diesen neuen Wachstumspfad anzustoßen, können hier nicht Gegenstand sein. Fest steht jedoch: Das gegenwärtige Arbeitsplatzdefizit von 6 bis 7 Millionen muß in erster Linie durch Reformen der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik beseitigt werden, und auf allen drei Ebenen bedarf es einer verstärkten internationalen, insbesondere europäischen Koordination.

Um aber ein beschäftigungsintensiveres Wachstum zu erreichen, müssen die Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und anderen produktiven Tätigkeiten nicht mehr nur für die Frauen sondern auch für die Männer fließender werden. Wenn Teilzeitarbeit, Zeitarbeit, Telearbeit oder neue Selbständigkeit heute noch als atypische Beschäftigungsverhältnisse gelten, zeigt das nur, daß wir noch an einem überkommenen Bild der Vollbeschäftigung haften. Arbeit für alle, 8 Stunden am Tag, 5 Tage in der Woche, 46 Wochen im Jahr und 40 bis 50 Jahre im Leben - und das womöglich noch im selben Betrieb - kann nicht mehr das Vollbeschäftigungsziel sein.

Deshalb brauchen wir eine neue regulative Idee der Vollbeschäftigung. Sie könnte für die kommenden Jahrzehnte die flexible Beschäftigungssicherheit im Rahmen einer Erwerbsarbeit von durchschnittlich 30 Stunden sein - und zwar für Männer wie für Frauen. Dies wirft sofort die zweifelnde Frage auf: Kann denn die *Verkürzung der Arbeitszeit* weiter fortschreiten? Zeigt nicht der Trend in Amerika in die andere Richtung? In der Tat stagnierte dort seit Jahren die Jahresarbeitszeit, und neuerdings steigt sie sogar wieder an. Und beobachten wir

nicht unter uns als Kollegen oder in der Nachbarschaft eher steigende als sinkende Arbeitszeiten?

Das Paradox löst sich auf, wenn wir die regulative Idee einer neuen Vollbeschäftigung an der ganzen Lebensphase einer Person orientieren und betonen, daß es sich nur um einen Durchschnitt bezogen auf die durchschnittliche Biographie einer Erwerbsperson handeln kann. Darüber hinaus spreche ich von einer Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit und nicht von einer Verkürzung der Zeit für wertschöpfende Tätigkeiten. Doch die Formen der Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit werden sich weiter differenzieren müssen. Nur eine solche Differenzierung läßt sich mit der Beobachtung vereinbaren, daß für bestimmte Kategorien der Erwerbstätigen die Arbeitszeiten eher länger als kürzer werden - wenigstens in bestimmten Lebensphasen.

Eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 30 Stunden kann und wird also in verschiedener Weise erfolgen. Beispielsweise durch eine Reduktion der Arbeitszeit um zwei Stunden pro Tag, oder durch zweieinhalb Tage weniger Arbeit alle vierzehn Tage, oder durch eine Woche weniger Arbeit jeden Monat, oder durch ein im Jahr beliebig aufzehrbarer Zeitkredit von 12 Wochen oder 480 Stunden.

Für viele der jetzt Beschäftigten würde das neue Vollbeschäftigungsziel eine erhebliche Arbeitszeitverkürzung in ihrer Lebensphase und zum Teil auch Einkommenseinbußen bedeuten. Für viele Arbeitslose würde dies aber auch Beschäftigungsmöglichkeiten und für viele Frauen Beschäftigungschancen bieten, die denen der Männer gleichwertig sind.

In der Umsetzung ist dies jedoch nur möglich, wenn einerseits die tatsächliche Arbeitszeit je nach wirtschaftlicher Lage und technischen Bedingungen flexibel um diese Orientierungsgröße variieren kann, und wenn andererseits diese Variationen mit den wachsenden Differenzierungswünschen und mit dem biographischen Lebenszyklus der Beschäftigten in Übereinstimmung gebracht werden.

Biographisch oder wirtschaftlich bedingte starke Abweichungen vom anzustrebenden Standard der 30-Stunden-Woche nenne ich *Übergangsbeschäftigung* oder (im Falle von zeitlich begrenzter Erwerbslosigkeit) *Übergangsarbeitslosigkeit*, und institutionelle Arrangements, die solche Übergänge begünstigen und regeln, *Übergangsarbeitsmärkte*. Institutionelle Arrangements im Sinne von Übergangsarbeitsmärkten garantieren nicht mehr die Sicherheit eines bestimmten Arbeitsplatzes, aber sie gewährleisten eine *flexible Beschäftigungssicherheit*. Dies besagt, daß eine kontinuierliche abhängige Vollzeitbeschäftigung im selben Betrieb zukünftig wohl eher die Ausnahme, und variable Arbeitsverhältnisse in unterschiedlichen Betrieben oder Erwerbsformen eher die Regel werden.

Die zunehmenden Schwankungen in der Arbeitszeit und wohl auch in den Beschäftigungsverhältnissen bedürfen jedoch geregelter Abmachungen, damit sie

nicht zu einer neuen Segmentation und zu Tendenzen der sozialen Ausschließung führen. Es ist daher notwendig, nach institutionellen Arrangements zu suchen, welche die Übergänge zwischen verschiedenen Arbeitszeiten und Beschäftigungsformen in einer Weise organisieren, daß sie nicht auf das Abstellgleis der beruflichen Karriere oder in dauerhaft minderwertige Beschäftigungsverhältnisse führen. Ich nenne solche institutionellen Arrangements Übergangsarbeitsmärkte, die im Idealfall folgende Eigenschaften aufweisen:

- Sie sind Brücken zwischen Erwerbsarbeit und anderen produktiven Aktivitäten;
- sie sind durch Tarifverträge und Recht oder Gesetz abgesichert;
- sie kombinieren niedrige oder unstetige Lohneinkommen mit Transfers oder Vermögenseinkommen, und
- sie finanzieren Arbeit statt Arbeitslosigkeit.

Beispiele sind geregelte Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit, Wechsel zwischen (Weiter-) Bildung und Arbeit, Wechsel zwischen unselbständiger und selbständiger Arbeit, die Kombination von Arbeit und Bildung für eine zweite oder gar dritte Berufskarriere oder die Kombination von beispielsweise 20 Stunden abhängiger Erwerbsarbeit gewissermaßen als Standbein und selbständiges Unternehmertum als Spielbein.

Flexible Beschäftigungssicherung heißt auch die Erhaltung und ständige Erneuerung der Bildung, Qualifikation, Kompetenz, Erfahrung und Einbindung in soziale Netze. Die Europäische Kommission hat dafür den Leitbegriff der „employability“ gewählt, also der Beschäftigungsfähigkeit im weitesten Sinne. Übergangsarbeitsmärkte sind, so betrachtet, ein institutionelles Angebot zur Erhaltung und Erneuerung der Beschäftigungsfähigkeit in einem zunehmend chaotisch werdenden Arbeitsmarkt.

In den Niederlanden wurde für diese doppelte Herausforderung des modernen Arbeitsmarkts der Begriff „Flexicurity“ geprägt, also das Konzept der flexiblen Sicherheit. Es ist kein Zufall, daß das Gemeinsame an den beiden - ansonsten recht unterschiedlichen - Erfolgsmodellen, nämlich die Niederlande und Dänemark, die Gleichzeitigkeit von großer Beweglichkeit der Arbeitsverhältnisse und hoher sozialer Sicherheit ist.

Diejenigen, die meinen, man könne durch weitere Senkung der Arbeitslosenunterstützung einen wesentlichen Beitrag zur Halbierung der Arbeitslosigkeit leisten, möchte ich darauf aufmerksam machen, daß ausgerechnet diese beiden Länder nach wie vor die höchsten Lohnersatzraten für Arbeitslose in der Europäischen Union zahlen.

Allerdings war die Beschäftigungsintensität des Wachstums in den Niederlanden vor allem mit einer drastischen Ausdehnung der Teilzeitbeschäftigung und

mit der Konzentration des Wachstums im Dienstleistungsbereichs verknüpft. Sicherlich hat die stark moderate Lohnpolitik in den Niederlanden zum Wiederaufschwung dieses Landes beigetragen. Die Niederlande sind jedoch nach wie vor kein Niedriglohnland, weshalb einfache Produktionen, die im Preiswettbewerb bestehen müssen, wohl eher in Großbritannien oder Portugal getätigt werden. Sind aber flexible, sprachgewandte Mitarbeiter gefragt, dann hat die Niederlande unübersehbare Wettbewerbsvorteile. Dies ist zum Beispiel an den Arbeitsplätzen zu erkennen, die mit ausländischen Direktinvestitionen zu tun haben. Von den im Zeitraum 1991 bis 1994 durch Direktinvestitionen aus den USA, Japan und Skandinavien in Nordwesteuropa (Irland, Großbritannien, Frankreich, Benelux, Deutschland) geschaffenen Arbeitsplätzen konnten die Niederlande nur rund 8 Prozent im Produktionsbereich an sich ziehen, aber bei den europäischen Hauptverwaltungen sind es 27 Prozent und bei den Distributionszentren gar 50 Prozent.

Vollbeschäftigung ist also nach wie vor sinnvoll wie möglich, bedarf aber einer zweifachen Qualifizierung: Sie ist in erster Linie Aufgabe einer international koordinierten Geld-, Finanz- und Lohnpolitik. Diese müssen günstige Rahmenbedingungen für Innovationen und Investitionen schaffen. Aber selbst wenn die beschäftigungspolitischen Akteure ihre Rolle perfekt spielen, wird sich die Arbeitslosigkeit mittelfristig nicht auf ein befriedigendes Niveau senken lassen. Dies zeigen verschiedene Simulationsstudien auf der Basis von Makromodellen.

Eine Studie beispielsweise des IAB hat erst kürzlich gezeigt, wie man durch eine Kombination verschiedener Maßnahmen bis zum Jahre 2.005 zweieinhalb Millionen mehr Beschäftigte erreichen könnte. Dabei sollen u.a. die Lohnsätze sich zunächst auf den Inflationsausgleich beschränken und danach mit der Produktivität steigen; die Lohnnebenkosten sollen in den nächsten drei Jahren um einen Prozentpunkt gesenkt und die staatlichen Investitionen um jährlich 10 Milliarden DM erhöht werden. Da die Auswirkungen dieses optimistischen Beschäftigungsszenarios auf die Arbeitslosigkeit nur mit einem Faktor von 0,4 bis 0,6 anzusetzen sind, wird die derzeitige Arbeitslosenquote von 10 Prozent nicht halbiert, sondern allenfalls um ein Drittel reduziert. Im Politikbündel der IAB-Studie wird dabei davon ausgegangen, daß die sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung von derzeit 20 auf 25 Prozent ausgeweitet wird, und daß 40 Prozent der Überstunden in Freizeitausgleich und dementsprechend in mehr Beschäftigung umgewandelt werden. Damit enthält das IAB-Szenario schon zwei wesentliche Elemente von Übergangsarbeitsmärkten, auf die ich nun näher eingehen möchte.

## 2. Prinzipien von Übergangsarbeitsmärkten

Mitte der siebziger Jahre erklärte mir der Direktor eines ländlichen Arbeitsamtsbezirktes das Prinzip der Kurzarbeit auf folgende Weise: Die Leute hier akzeptieren eine befristete Arbeitszeitverkürzung mit nur teilweise Lohnausgleich als legitime Form der Anpassung an konjunkturellen Nachfrageausfall. Sie ziehen diese Form der Anpassung befristeten Entlassungen oder Kündigungen für Teile der Belegschaft vor, und sie nutzen die freie Zeit, um Arbeiten auf ihrem kleinen Hof, in ihrem Garten oder an ihrem Haus zu erledigen. Sie sind sogar frustriert, wenn das Timing der Kurzarbeit nicht mit dem Arbeitsanfall in ihrer kleinen Landwirtschaft zusammenpaßt, und sie betrachten Kurzarbeit gleichsam als eine Art Eigentumsrecht. Diese Geschichte enthält drei zentrale Elemente meines Arguments:

*Erstens* sind Arbeitsmärkte immer Schocks ausgesetzt, an die sich Unternehmer und Arbeitnehmer anpassen müssen. Diese Schocks können extern bedingt sein wie die beiden Ölpreisschocks, rascher technologischer Wandel, Babybooms oder deren Gegenteil, was wir gerade in der ehemaligen DDR erleben. Sie können aber auch intern bedingt sein. Solche internen Risiken oder, wie *Anthony Giddens* sagt, fabrizierte Risiken gibt es in zunehmendem Maße: aggressive Unternehmensübernahmen oder katastrophale Managementfehler auf der Nachfrageseite oder Lebenskrisen auf der Angebotsseite, wie notwendiger Wegzug des Ehepartners, Scheidung, chronische Krankheit, berufliche Allergie, Familiengründung. In anderen Worten: Zur saisonalen, friktionellen und konjunkturellen Arbeitslosigkeit gesellt sich noch ein weiterer Typus von Arbeitslosigkeit hinzu, der mit solchen internen Risiken zusammenhängt. Hervorstechendes Merkmal dieser *Übergangsarbeitslosigkeit* ist, daß sie im Gegensatz zu den traditionellen Typen von Arbeitslosigkeit, die immerhin mit einiger Wahrscheinlichkeit berechenbar waren, völlig unberechenbar ist und sich gewissermaßen chaotisch ereignet. Das heißt, diese Art von Arbeitslosigkeit kann von kleinen Zufällen ausgelöst werden, die dann aber große Wirkungen zeitigen, im positiven wie im negativen. Das Gegenstück zur Übergangsarbeitslosigkeit ist die Zunahme von Brüchen in den Erwerbskarrieren. In ihrer Studie über diskontinuierliche Erwerbsverläufe stellen z.B. *Gerd Mutz* u.a. fest, daß etwa ein Drittel der Arbeitslosigkeit in ihren Worten dem 'postindustriellen Syndrom' zuzuordnen ist: Dabei handelt es sich um relativ kurze Perioden der Arbeitslosigkeit, die zur Überbrückung von Betriebswechsel oder zur Anpassung an familiäre Veränderungen dienen. Solche Übergänge führen nicht selten zu besseren Arbeitsbedingungen oder höheren Einkommen, sie können aber auch der Beginn einer steilen Abwärtskarriere sein. Deshalb eröffnet sich hier eine neue Rolle der Arbeitsmarktpolitik, auf die ich gleich zu sprechen komme.

Die Anekdote lehrt *zweitens*, daß Arbeitsmärkte keine Warenmärkte sondern soziale Institutionen sind. Die Anpassungskapazität externer Schocks über flexible Löhne ist begrenzt. Je größer der Anpassungsbedarf, desto geringer die Möglichkeit, dies allein über Lohnflexibilität lösen zu können. Man denke z.B. an den Übergangsprozeß in Ostdeutschland oder an die bevorstehenden Übergangsprozesse durch die Vollendung des europäischen Binnenmarktes. Vor allem die Vorstellung 'fairer' bzw. 'gerechter Löhne' grenzt die Steuerungskapazität der Löhne ein. Sozialer Status, Solidarität und menschliche Grundrechte verbieten es, daß Löhne unter eine gewisse Schwelle geraten. Arbeitsmärkte bedürfen daher nicht nur effektiver sondern auch sozial legitimierter Institutionen der Anpassung an interne oder externe Schocks.

*Drittens* müssen erzwungene oder ungeplante Phasen der Erwerbslosigkeit nicht unbedingt negativ bewertet werden. Bei entsprechenden Vorkehrungen kann die frei gewordene Zeit für Aktivitäten genutzt werden, die selbstbestimmt sind, der Selbstverwirklichung dienen, wohlfahrtsmehrende Eigenarbeit fördern oder die produktiven Kapazitäten für den Übergang in das reguläre Erwerbsleben verbessern. Ich denke, das ist es, was *Hannah Arendt* mit „vita activa“ und mit ihrem erweiterten Arbeitsbegriff meinte. Im 'goldenen Zeitalter der Industrie' waren es die Landwirtschaft, das dörfliche Kleinhandwerk oder die Mehrgenerationenfamilie, die gleichsam natürliche institutionelle Puffer und einen sozialen Raum für produktive aber nicht vom Markt bestimmte Tätigkeiten boten. Diese natürlichen Puffer sind entweder schon längst passé oder im Verschwinden begriffen. Neue, gleichsam künstliche und sozial konstruierte Pufferzonen, in anderen Worten, neue soziale Räume müssen geschaffen werden, um unberechenbaren Schocks, denen der Arbeitsmarkt ausgesetzt ist, begegnen zu können.

Wir brauchen also, so paradox es klingen mag, neue institutionelle Arrangements für geregelte diskontinuierliche Erwerbsverläufe. In anderen Worten und um im Bild der Anekdote zu bleiben: Wir brauchen ein funktionales Äquivalent für das „Hinterland“, das damals beim Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft vielen Menschen geholfen hat, Existenzrisiken zu überbrücken. So war es zum Beispiel um die Jahrhundertwende noch üblich, daß in den Straßen von Manhattan Kühe, Ziegen und Schweine herumliefen, die dort zur Subsistenzwirtschaft vieler Familien gehörten, wie es der amerikanische Soziologe Robert Smuts lebendig beschrieben hat. In den ersten beiden Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg war diese Subsistenzwirtschaft auch in den ländlichen Regionen Deutschlands noch eine wichtige zusätzliche Einkommensquelle. In den Fabrikstätten waren es zum Teil die Arbeitersiedlungen mit Kleingärten, die dieses „Hinterland“ gewährleisteten.

Wir wissen, daß das funktionale Äquivalent des „Hinterlandes“ in der ersten industriellen Revolution, also der von *Karl Polanyi* bezeichneten ersten „Großen



Transformation“, der Ausbau der Sozialversicherung war. Aber was ist die institutionelle Lösung, die den Risiken der Informations- und Kommunikationsgesellschaft angemessen ist? Es kann sich ja nicht um die Wiederherstellung einer Subsistenzwirtschaft vergangener Zeiten handeln, sondern nur um die soziale Konstruktion eines „Hinterlandes“ im übertragenen Sinne. Diese Konstruktion wird zum einen sicherlich eine Weiterentwicklung der vertrauten Sozialversicherung sein, zum anderen aber auch neue Elemente enthalten müssen. Bevor ich auf solche Lösungsformen eingehe, möchte ich einen Blick auf neue Entwicklungstrends werfen, um von dort Anregungen für die Neugestaltung der Regulierung flexibler Beschäftigungssicherheit zu erhalten.

### 3. Arbeitsmärkte der Zukunft

Ein starker Druck auf die Veränderung von Arbeitsverhältnissen kommt zum Beispiel von der zunehmenden Differenzierung *hochwertiger Dienstleistungen*, ein Ausdruck der immer wieder apostrophierten Individualisierung. Der Trend von standardisierten Massenprodukten zu individuell maßgeschneiderten Produkten, Dienstleistungen und Arbeitszeiten geht weiter. Die amerikanischen Futuristen *Davidson* und *David* fassen diesen Trend griffig zusammen: „Every client will be a market and every wage-earner an entrepreneur.“ Auch wenn es zu früh ist, das Ende der Lohnarbeit zu proklamieren, eines scheint im langfristigen Trend festzustehen: Die Bedeutung der abhängigen Lohnarbeit als traditionelles Arbeitsverhältnis wird abnehmen zugunsten freier Berufstätiger, die ihre Leistungen in Form spezifizierter Abmachungen nicht nur einem Abnehmer (ihrem „Unternehmer“), sondern wechselnden Kunden anbieten.

Der *Künstlerarbeitsmarkt* kann in gewisser Weise als Prototyp für Übergangsarbeitsmärkte gelten. Hier herrschen Arbeitsverhältnisse, die denen des berufsfachlichen Arbeitsmarkts gleichen, die aber auch Eigentümlichkeiten eigener Art aufweisen, die für Übergangsarbeitsmärkte typisch sind. Bei Künstlern sind nur wenige Arbeitsverhältnisse permanent, wie etwa in den internen Arbeitsmärkten der großen städtischen Philharmonien und Theatern, die in der Regel hoch subventioniert sind. Die meisten Beschäftigungsverhältnisse sind befristet und verhältnismäßig kurzfristig. Sie enthalten spezifische Leistungsanforderungen, bei deren Erfüllung die Künstler in der Regel sehr selbstbestimmt vorgehen können. Häufig sind Künstler zur selben Zeit in mehrfachen Beschäftigungsverhältnissen mit jeweils wenigen Stunden engagiert, oder sie gehen viele Beschäftigungsverhältnisse kurz nacheinander ein, oder sie bewegen sich als „free lancer“, also als freie Mitarbeiter, die sich systematisch ein Netz potenter Nachfrager aufbauen.

Der Künstlerarbeitsmarkt ist in starkem Maße ein Netzwerkarbeitsmarkt. Das hat Gründe, die in der Struktur der Nachfrage als auch in der Struktur des Angebots liegen. Die Nachfrage ist schwankend, an Moden orientiert und auf klar begrenzte Projekte bezogen. Sie bevorzugt immer das Originelle, das Neuartige und das Besondere. Denn in den Augen oder Ohren des Kunst konsumierenden Publikums ist letztlich das Einzigartige das hauptsächliche Kriterium für (gute) Kunst. Der Kunstbetrieb ist meist in Projekten organisiert. Ist das Projekt zu Ende, zerstreut sich das Team in alle Winde, und für ein neues Projekt müssen neue Teams aufgebaut werden. Kunstunternehmer/innen brauchen daher immer ein großes Reservoir an Künstlern, weshalb Künstlerarbeitsmärkte typischerweise auch stark regional konzentriert sind.

Auch auf der Angebotsseite ist der Hang zu lockeren Beschäftigungsbeziehungen groß. Routine wird von Künstlern als langweilig empfunden, außerdem mindert sie die Wettbewerbsfähigkeit. Wie im berufsfachlichen Arbeitsmarkt sind es die immer wieder neuen Aufgaben in neuem Umfeld, mit neuen Partnern und für neue Kunden, die zur Meisterschaft und zum guten Ruf führen. Da es im Unterschied zum berufsfachlichen Arbeitsmarkt keine Standardisierungsmöglichkeiten gibt für das, was professionell gut und was schlecht ist, ist der Künstler auf Referenzen, auf Netzwerke, auf Weiterempfehlung, kurz: auf Reputation angewiesen. Das Festhalten an einer einzigen Beschäftigungsbeziehung ist daher in der Regel reputationsschädigend. In Wissenschaft und Forschung gelten übrigens zum Teil ähnliche Regeln.

Nun stellt sich die Frage, was die Mechanismen sind, die es Anbietern wie Nachfragern auf Künstlerarbeitsmärkten ermöglichen, die großen Unsicherheiten auf sich zu nehmen, und ob Schlüsse gezogen werden können, die sich verallgemeinern und auf andere Teilarbeitsmärkte übertragen lassen. Zum Teil sind die Bedingungen schon genannt worden, etwa der Aufbau von Netzwerken als funktionales Äquivalent für vertragliche oder gesetzliche Absicherungen. Andere Mechanismen sind höhere Stundenlöhne bzw. Lohnprämien, um die Unsicherheit zu kompensieren. Das gilt allerdings nur für die Erfolgreichen. Darüber hinaus sind Kombinationen mit festen abhängigen Lohnarbeitsverhältnissen (meist auf Teilzeitbasis) üblich, um die Unsicherheit der Einnahmen aus dem Künstlerverhältnis auszugleichen. Unterstützung durch Familie, Freunde und Nachbarn sind weitere Einkommensquellen, und schließlich dient recht häufig die Lehrtätigkeit im entsprechenden künstlerischen Fach als Einkommensausgleich.

Von besonderem Interesse ist das soziale Sicherungssystem für Künstler in Frankreich. Dort werden Phasen der Nichtbeschäftigung durch Lohnersatzleistungen überbrückt, wobei das französische System durch das allgemeine Arbeitslosenversicherungssystem stark subventioniert wird. Schätzungen gehen sogar soweit, daß die Hälfte der Einkommen im Künstlerbereich auf Transferlei-



stungen der Arbeitslosenversicherung beruht. Untersuchungen zeigen auch, daß diese spezielle Arbeitslosenversicherung sowohl die Zahl der Beschäftigten in diesem Teilarbeitsmarkt als auch die Zahl kurzfristiger Engagements und der transitorischen beschäftigungslosen Zeiten erhöht hat.

Offen bleibt freilich, ob es für die Gesellschaft „billiger“ wäre, die vergleichsweise generöse Subvention fallen zu lassen und statt dessen nur noch den sozialen Mindestschutz zu gewährleisten, wenn Künstler und Künstlerinnen beruflich den Anschluß verlieren. Jedenfalls würde der Pool, aus dem Unternehmer im Künstlerbereich schöpfen könnten, geringer, und das Schicksal der arbeitslosen Künstler wäre härter. Speziell für den Künstlerarbeitsmarkt läßt sich argumentieren, daß der Prozeß der professionellen Selbstfindung langwieriger, schwieriger und riskanter ist als auf anderen Teilarbeitsmärkten, so daß eine Unterstützung durch Dritte zu rechtfertigen ist. Aus der Perspektive sozialer Produktivität erscheint deswegen die Rolle der französischen Sozialversicherung als Kofinanzier des Künstlerarbeitsmarkts gar nicht so abwegig. Angesichts der erwähnten Selbstverstärkungseffekte und der defizitären Entwicklung bleibt freilich zu fragen, ob es nicht effektivere und möglicherweise auch gerechtere Formen der Kofinanzierung gibt, in denen beispielsweise die Konsumenten in der Risikogemeinschaft der Kunst stärker beteiligt werden.

Aber blicken wir auf einen anderen Teilarbeitsmarkt, der enger mit der neuen Informationstechnologie verknüpft ist. Probleme der Regulierung der Arbeitsmärkte in der Informationsgesellschaft können exemplarisch an rechtlichen Entwicklungen in der Computerbranche erläutert werden. Wesentliche Innovationen finden in diesem Wirtschaftsbereich zunehmend in kleinen Firmen statt, die nicht selten aus Firmenspaltungen oder aufgrund von Auslagerungen aus öffentlichen oder privaten Universitäten oder anderen Ausbildungsstätten entstehen. Ihre Organisationsstrukturen zeichnen sich durch einen hohen Grad von Individualität und Anpassung an die in ihnen Tätigen aus. Die Arbeitsbedingungen in diesen Firmen unterscheiden sich entsprechend signifikant von herkömmlichen Betrieben.

Der Arbeitsmarkt dieses Bereichs ist zutreffend als *Hochgeschwindigkeitsarbeitsmarkt* („high velocity labor market“) bezeichnet worden. Seine wesentlichen Strukturmerkmale sind der rasche Wechsel des Arbeitsplatzes und das Verschwimmen der Unterscheidung von selbständiger und unselbständiger Arbeit. In diesem Nischenarbeitsmarkt verkehrt sich das Verhältnis von Organisation und Arbeitnehmer. Die wichtigste Ressource ist nicht mehr die Organisationskapazität für Innovation sondern die Information und die Ideen in den Köpfen der Arbeitnehmer. Es ist die Organisation, die besondere Anstrengungen unternehmen muß, die Arbeitnehmer zu halten. Der Wechsel der Firma, beziehungsweise das Gründen einer eigenen Firma, wird zur Normalität.

Diese Entwicklung läßt sich wohl nirgendwo besser beobachten als im kalifornischen Silicon Valley, dessen Arbeitsmarkt durch spezifische Nischenbedingungen geprägt ist. Die überwiegend kleinen Firmen des Silicon Valley bilden ein Industriesystem, das aus einem dichten sozialen Netzwerk besteht und das kollektives Lernen und flexible Anpassung spezialisierter Produzenten fördert. Das Netzwerk kleiner Firmen des Silicon Valley hat sich als wichtiger Arbeitsplatzbeschaffer erwiesen. In einem Vergleich der eher durch Großfirmen charakterisierten Computerindustrie in Massachusetts ("Route 128") und des kalifornischen Silicon Valley ergab sich, daß in dem Zeitraum 1975 bis 1990 dreimal soviel Arbeitsplätze in Kalifornien geschaffen wurden als in Massachusetts.

Hochgeschwindigkeitsarbeitsmärkte stellen neue Anforderungen an das Arbeitsrecht. Im Vordergrund steht der fließende Übergang von abhängiger Beschäftigung in die Selbständigkeit und umgekehrt. Die Rechte des einzelnen Arbeitnehmers und kleinen Unternehmers werden in individuellen Vereinbarungen bestimmt. Damit werden Verträge, und nicht länger Gesetze, zu den wesentlichen Quellen für Rechte. Dies legt eine Deregulierung bestehender Schutznormen nahe, die die „Geschwindigkeit“ des Wechsels einschränken und damit aus makroökonomischer Sicht die Dynamik des Bereichs behindern.

Hochgeschwindigkeitsarbeitsmärkte erzeugen allerdings auch spezifisch neue Rechtsprobleme. Wenn der Innovationsdruck stark und von neuen Informationen oder Erkenntnissen abhängig ist, wird der Umgang mit Wissen in den Köpfen der Arbeitnehmer zum Rechtsproblem. Berührt sind Fragen des Urheberrechts. In der traditionellen Rechtssicht ist das Wissen des Arbeitnehmers zumindest dann Eigentum des Betriebes, wenn es sich um ein sogenanntes Betriebsgeheimnis handelt, mit der Folge, daß der scheidende Arbeitnehmer gehindert ist, von dem Wissen Gebrauch zu machen und der neue Betrieb mit einer Schadensersatzklage bedroht wird. In diesem Bereich ist zumindest im Silicon Valley durch spezialisierte Rechtsanwälte ein neues Recht durch Verträge unterhalb der herrschenden gesetzlichen Normen und Rechtsprechungsprinzipien geschaffen worden. Und diese Entwicklung scheint auch wieder einen Bedarf für kollektive Interessenvertretung zu erzeugen. Dabei handelt es sich aber nicht um gewerkschaftliche Organisation traditioneller Prägung, sondern um neue Formen spezialisierter professioneller Interessenvertretung.

„Hochgeschwindigkeitsarbeitsmärkte“ und Künstlerarbeitsmärkte enthalten deutlich Elemente von Übergangsarbeitsmärkten. Ob sie bald ihren Nischen- oder Sondercharakter verlieren und repräsentativ für die künftigen Arbeitsmärkte sind, bedarf allerdings weiterer Forschung. Erkennbar ist aber jetzt schon die Erosion und Transformation der klassischen großen internen Arbeitsmärkte zu verflochtenen Netzwerkarbeitsmärkten. Damit meine ich schrumpfende betriebs-

interne Arbeitsmärkte mit einem verbleibenden harten Kern an Stammebelegschaft und darum herum gelagerte expandierende Netze potentieller (virtueller) Mitarbeiter/innen, auf die von Fall zu Fall zurückgegriffen wird. Mit fortschreitender Deindustrialisierung und Debürokratisierung wird somit die Regulierung des Arbeitsmarkts vor neue Aufgaben gestellt.

Die Umstellung des Arbeitsrechts auf die Bedingungen von Übergangsarbeitsmärkten kann freilich nicht simple Deregulierung bedeuten. Das Arbeitsrecht muß reflexiv werden, indem es Mechanismen entwickelt, sich selbst zu beobachten. Das bedeutet, daß Arbeitsrecht ein Selbstverständnis entwickelt, das wesentlich auf die Eröffnung von Möglichkeitsspielräumen und nur noch zweitrangig auf hoheitliches Vorschreiben zielt. Bei einer in diesem Sinne verstandenen Deregulierung geht es also nicht um den Abbau von Rechten, wie es der neoliberale Kampfbegriff der Deregulierung häufig suggeriert. Im Gegenteil. Es geht um eine reflexive Deregulierung, das heißt um eine weitere Delegation der Rechtsmacht, um durch Selbstregulierung die Rechtswirkung entscheidend zu verbessern.

#### **4. Reflexive Deregulierung**

Wie kann Recht die Etablierung von Übergangsarbeitsmärkten unterstützen? Diese Frage möchte ich abschließend an den zu regelnden Bestandteilen des Arbeitsverhältnisses beispielhaft erläutern. Die folgende Übersicht listet die Elemente eines Arbeitsvertrages auf einem Kontinuum von Flexibilität und Stabilität auf.

Die Ausgangshypothese aus der Sicht von Übergangsarbeitsmärkten lautet, daß in der zukünftigen Arbeitswelt flexiblere Beschäftigungsverhältnisse erforderlich sind, die jedoch durch Deregulierung und Neuregulierung des Arbeits- und Sozialrechts so zu gestalten sind, daß die ökonomischen und sozialen Vorteile von Stabilität nicht verloren gehen. Es geht also nicht darum, gewissermaßen von der rechten Seite der Übersicht auf die linke Seite zu rutschen. Es geht darum, eine neue Balance zwischen Stabilität und Flexibilität zu finden und funktionale Äquivalente zu nutzen, wo institutionelle Barrieren der Veränderung von Parametern vorhanden sind. Beginnen wir mit der Regulierung des Lohns als zentralem Bestandteil des Arbeitsvertrags.

## Übersicht 1: Regulierungsdimensionen des Arbeitsvertrags

flexibel	Bestandteile des Arbeitsverhältnisses		stabil
erfolgsabhängig	<b>Entlohnung</b>		erfolgsunabhängig
Entkopplung von Betriebszeit	<b>Lage Arbeitszeit</b>		enge Kopplung mit Betriebszeit
Wahlarbeitszeiten	<b>Dauer Arbeitszeit</b>		feste Arbeitszeit
Kündigungsfreiheit	<b>Beschäftigungssicherheit</b>		unkündbar
dauernde Weiterbildung	<b>Beschäftigungsfähigkeit</b>		keine Weiterbildung

(1) Bei der *Entlohnung* könnte die Stärkung des Prinzips der Selbstregulierung durch Einbau leistungs- und erfolgsabhängiger Elemente in den Tarifvertrag erfolgen, die dann in Betriebs- und Individualvereinbarungen zu konkretisieren wären. Wenn durch Rechtsangebote entsprechende Schnittstellen geschaffen würden, könnte sich die Tarifpolitik, die bisher überwiegend Lohnpolitik war, zur tariflichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik entfalten. Staatliche Wirtschaftspolitik würde somit entlastet werden und die Tarifpartner könnten mehr beschäftigungspolitische Verantwortung übernehmen. Anspruchsrechte auf passive Lohnersatzleistungen könnten vorsichtig zurückgenommen (dereguliert) werden, wenn im Gegenzug Anrechte zu ihrer aktiven Verwendung geschaffen werden.

Eine Möglichkeit bestünde in der besseren Verzahnung von Finanz- und Lohnpolitik in Form von *Investivlöhnen*, die folgende Form annehmen könnten: Die Ersparnisse tariflich ausgehandelter Lohnzurückhaltung fließen in Investitionsfonds; diese werden steuerlich begünstigt; sie fördern unter Mitbestimmung der Gewerkschaften oder Arbeitnehmer Gründungen neuer Existenzen und Innovationen; wird ein bestimmtes Beschäftigungsziel erreicht, erhalten die Anteilseigner der Fonds (also die Arbeitnehmer/innen) Erfolgsprämien.

Aus der Sicht von Übergangsarbeitsmärkten gewinnt die Frage des Zusammenhangs von Einkommensverteilung und Dynamik des Arbeitsmarkts große Bedeutung. Dabei sind zum Lohneinkommen auch Einkünfte aus Kapitalvermögen einzubeziehen. Über diese zweite Säule des Einkommens wissen wir jedoch wenig, weil die Statistik der Vermögensverteilung wenig transparent ist. Während früher noch die Großfamilie, die im Nebenerwerb betriebene Landwirtschaft, Nachbarschaftshilfe oder handwerkliche Eigenleistungen für viele noch regelmäßige zusätzliche Einkünfte außerhalb des Arbeitsmarktes garantierten, müssen im Zeitalter der Globalisierung, Informatisierung und Individualisierung

solche Einkommenspuffer neu konstruiert und rechtlich abgesichert werden. Jedenfalls erscheint es plausibel, daß flexible Beschäftigungsverhältnisse und entsprechend variierende Lohneinkommen sozial verträglicher sind, wenn sie durch andere Einkommen, beispielsweise Vermögenseinkommen bzw. Grund- und Immobilienbesitz, abgepuffert werden können. Die Vermutung liegt deshalb nahe, daß eine gerechte *Einkommensverteilung* die Akzeptanz flexibler Beschäftigungsverhältnisse begünstigt. Das beschäftigungspolitische Potential der Einkommenspolitik, insbesondere der Vermögensverteilung, erscheint noch nicht recht erkannt, geschweige denn ausreichend ausgeschöpft zu sein.

Die Beschäftigung ließe sich auch durch eine *Verbesserung der Schnittstelle von Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik* erhöhen. Sowohl bei der Sozial- als auch bei der Arbeitslosenhilfe ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oft mit hoher Marginalbesteuerung verbunden. Dies führt in die Armutsfalle, weil Arbeit sich nicht deutlich mehr „lohnt“ als reiner Transferbezug. Für wohl definierte Zielgruppen könnte selbstverdientes Erwerbseinkommen vermindert auf die Transferleistung angerechnet werden; dieses Modell wäre beispielsweise für Alleinerziehende attraktiv, die nur Teilzeit arbeiten können. Umgekehrt könnten für die Integration anerkannt leistungsgeminderter Personen dauerhafte Lohnsubventionen bezahlt werden, ein Weg, den vor einigen Jahren Dänemark eingeschlagen hat. Der Anspruch auf Lohnersatzleistungen könnte in der Dauer reduziert werden, wenn sie im Gegenzug von den Anspruchsberechtigten als Gutscheine für Lohnsubventionen (etwa für ältere Langzeitarbeitslose) oder betriebliche Einarbeitungszuschüsse (für jüngere Langzeitarbeitslose) verwendet werden können.

(2) Welche Innovationen sind im Bereich Regulierung der *Lage der Arbeitszeit* sinnvoll oder schon jetzt absehbar? Hohe Kapitalinvestitionen einerseits, fluktuierende Nachfrage andererseits sind Faktoren, die für eine größere Flexibilität bei der Lage der Arbeitszeit sprechen. Diese Anforderungen entsprechen jedoch nur teilweise denen der Angebotsseite. Nachtarbeit und Wochenendarbeit stehen beispielsweise an unterster Stelle der individuellen Arbeitszeitpräferenzen. In der Regel wird diese Diskrepanz zur Zeit durch monetäre Zuschläge kompensiert. Sowohl einzel- wie gesamtwirtschaftlich ist das Ergebnis suboptimal: Für Betriebe ist diese Praxis kostentreibend und wettbewerbsschädigend, für die Individuen gesundheits- und sozialschädigend, und für die Gesellschaft mit weniger Beschäftigung und höherer Arbeitslosigkeit verbunden.

Aus diesem typischen Gefangenendilemma könnten Arbeitszeitgesetze wie Tarifverträge führen, die auf mehr *Freizeitausgleich* drängen. Schätzungen zeigen, daß etwa 750.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden könnten, wenn das Prinzip des Freizeitausgleichs konsequent befolgt würde.

Zweitens könnte mehr Beschäftigung in *Zeitarbeitsfirmen* oder *öffentlichen Arbeitskräftepools* sowohl dem steigenden Flexibilitätsbedarf der Betriebe als auch dem Bedürfnis der Beschäftigungssicherheit der Arbeitnehmer entgegenkommen. Hierzu bedarf es der Weiterentwicklung der Arbeitsvertragsgestaltung für private Verleih- und Vermittlungsfirmen, um Mißbrauchsmöglichkeiten einzudämmen. Die Einrichtung öffentlicher Arbeitskräftepools, dessen Vorbild das niederländische START-Modell ist, könnte analog auch auf die Personalprobleme von Kleinbetrieben zugeschnitten werden. Denn Kleinbetriebe können nicht wie Großbetriebe die Skaleneffekte nutzen, um die steigenden externen und vor allem internen Risiken zukünftiger Arbeitsmärkte organisatorisch aufzufangen. Zu den internen Risiken von Kleinbetrieben zählen insbesondere Personalausfall durch Elternurlaub oder Pflegeerfordernis in der Familie von Belegschaftsangehörigen, Personalausfall durch Bildungsurlaub, Sabbatical, unbezahlten Urlaub, Personalausfall durch Freistellung für berufliche Qualifizierung, oder zusätzlicher aber auf Dauer noch ungewisser Personalbedarf.

(3) Wie steht es mit der reflexiven Deregulierung der *Dauer der Arbeitszeit*? Hier ist zum einen an Regelungsangebote zu denken, die Kooperationsblockaden überwinden, zum anderen an individuelle Anrechte, unter bestimmten Bedingungen Wahlarbeitszeiten aushandeln zu dürfen. Aus der Sicht von Übergangsarbeitsmärkten sind Rechtsangebote konsequenter an die Bedingungen der neuen Arbeitswelt anzugleichen. Die Arbeitsmarktpolitik hat den Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft, geschweige denn zur Informationsgesellschaft noch längst nicht nachvollzogen. Das Beispiel Kurzarbeitergeld zeigt, wie sehr das Arbeitsförderungsrecht einer Vergangenheit verhaftet ist, in der noch regelmäßige Konjunkturzyklen das Wirtschaftsleben beherrschten, die im wesentlichen das Verarbeitende Gewerbe betrafen. In den modernen Dienstleistungssektoren kann von regelmäßigen Konjunkturzyklen nicht mehr die Rede sein. Hier sind die Nachfrageausfälle chaotischer Art (Moden), demographischer Art (Geburtenschwankungen) oder auch politisch bedingt (Haushaltskonsolidierung). Es ist daher an neue Überbrückungsinstrumente zu denken, welche (wie das Kurzarbeitergeld) die mit dem Heuern und Feuern verbundenen Transaktionskosten vermeiden. Darum wäre daran zu denken, das Prinzip des Kurzarbeitergeldes in analoger Form, etwa als *Übergangsgeld*, auch auf den Dienstleistungsbereich zu übertragen, insbesondere auf den öffentlichen Dienst, der vor großen Umstrukturierungsproblemen steht.

Auch die Schnittstelle zwischen tariflicher und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik ließe sich verbessern. Wenn etwa in Tarifverträgen oder in Betriebsvereinbarungen beschäftigungswirksame *Jahres- oder Lebensarbeitszeitverträge* geschlossen werden, könnte die Arbeitsverwaltung als Kooperationspartner einen



finanziellen Beitrag in dem Umfang leisten, wie Arbeitslosigkeit vermieden wird. Ein innovatives Regelungsangebot wäre auch die steuerliche Begünstigung des Sparens von *Arbeitszeitkonten*. Dies müßte mit dem Anrecht der Übertragbarkeit bei Betriebswechsel verbunden werden.

(4) Eine arbeitsvertragliche Betrachtung der *Beschäftigungssicherheit* muß sehr differenziert vorgehen: sie muß zwischen Beschäftigungssicherheit im umfassenden (alle Aspekte eines Arbeitsverhältnisses) und im engeren Sinne (Dauer eines Arbeitsverhältnisses) unterscheiden, zwischen de facto und institutioneller (also rechtlicher) Sicherheit, und schließlich noch den Mikro- und Makrobezug im Auge behalten. Das Kernproblem im deutschen Kündigungsschutzrechts sind die möglichen negativen Folgewirkungen des hohen Kündigungsschutzes für Ältere und behinderte Menschen. Einmal ausgegliedert, haben diese Gruppen kaum noch Chancen der Wiedereingliederung.

Eine Lockerung dieses Kündigungsschutzes wäre zu rechtfertigen, wenn andererseits attraktivere Regelungsangebote oder faire Verfahrensregeln eingeführt werden. Verbesserte Regelungsangebote wären längerfristige Lohnsubventionen oder Förderung von Investitionen zur Anpassung von Arbeitsplätzen im Falle alters- oder gesundheitsbedingter Leistungsminderungen. Betriebliche Anpassungsgruppen etwa nach schwedischem Vorbild (zusammengesetzt aus Betriebsvertretern und Rehabilitationsexperten) würden dann mit den lokalen Arbeitsämtern die erforderlichen Anpassungen und die entsprechende Förderung aushandeln. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß ein universeller Kündigungsschutz um so weniger dringlicher ist, je mehr es gelingt, mit anderen (oben wie im folgenden genannten) Maßnahmen eine höhere Makroflexibilität des Arbeitsmarkts zu erzeugen. Das Rechtssystem in Dänemark mag dafür ein Beispiel sein, in dem der universelle Kündigungsschutz rechtlich kaum entwickelt, der Arbeitsmarkt jedoch sehr beweglich ist.

(5) Zur Verbesserung der *Beschäftigungsfähigkeit* könnten Regelungsangebote die kollektive und individuelle Sozialautonomie erweitern und so den Staat bzw. die öffentliche Arbeitsmarktpolitik entlasten. Ein Beispiel könnten Tarifverträge sein, in denen Blöcke für *Qualifizierungszeiten* definiert werden, um die Beschäftigung zu stabilisieren oder zu erhöhen. Während ein Teil der Kosten von den Beschäftigten in Form geringerer Lohnerhöhungen getragen wird, könnte die Arbeitsverwaltung in solchen Fällen Kofinanzierungsangebote in dem Umfang bereithalten, wie Arbeitslosigkeit vermieden wird. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung werden so zu Beiträgen einer Beschäftigungsversicherung, mit denen auch Anrechte auf Verbesserung oder Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit erworben werden.

Ein zweites Beispiel wäre die Übernahme des in Dänemark erfolgreich praktizierten Systems der *Jobrotation* als generalisiertes Regelungsangebot im Arbeitsförderungsrecht. Dabei werden Beschäftigte extern weitergebildet und Arbeitslose treten an ihre Stelle. Besonders ermutigend am dänischen Jobrotationssystem ist das Ergebnis, daß etwa 50 Prozent der stellvertretenden Arbeitslosen (im privaten Sektor sogar bis zwei Drittel) in irgendeiner Form eine Anschlußbeschäftigung finden, und daß die extern Weitergebildeten zum Teil eine Aufstiegsmobilität in anderen Betrieben erleben. Bei gelungener Jobrotation entsteht also im Idealfall eine aufwärtsgerichtete Weiterbildungs- und Beschäftigungsspirale. Und wie Dänemark zeigt, sind die Chancen dafür im wirtschaftlichen Aufschwung besonders gut. Das System der Jobrotation wird ergänzt durch einen Rechtsanspruch auf einen Ausbildungs- oder Weiterbildungsplatz für Langzeitarbeitslose, sowie durch einen Rechtsanspruch auf ein Weiterbildungs-sabbatical bis zu einem Jahr, wenn individuell mit dem Arbeitgeber ein Ersatz ausgehandelt wurde.

Als Förderung der Beschäftigungsfähigkeit im weiteren Sinne kann auch die strukturelle Eingliederung von Langzeitarbeitslosen gelten. An dieser Schnittstelle zwischen Arbeitsmarktpolitik und Strukturpolitik könnten jedoch im Sinne der Selbstregulierungsethik den Akteuren vor Ort größere Entscheidungsspielräume eingeräumt werden. Das jetzt reformierte Arbeitsförderungsgesetz hat die *produktive Arbeitsförderung* wieder verankert und leicht verbessert. Danach können zwar sonst zu zahlende Arbeitslosengelder (ganz im Geiste kooperativer Arbeitsmarktpolitik) zur Kofinanzierung neuer Arbeitsplätze genutzt werden, die förderungsfähigen Arbeitsfelder sind aber zu eng zugeschnitten (Umwelt, soziale Hilfe, Jugendhilfe). Darüber hinaus gibt die Bedingung untertariflicher Bezahlung den förderungsfähigen Projekten den Ruf des „zweiten Arbeitsmarkts“, der jedenfalls dann konterproduktiv ist, wenn die Arbeitsmarktpolitik mit ihrer Kofinanzierung einen Beitrag zur Schaffung nachhaltiger und wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze leisten soll.

#### *Ich fasse zusammen:*

Globalisierung und Individualisierung haben in den modernen Industriegesellschaften zwei Reaktionsmuster hervorgebracht, die sozial völlig unakzeptabel sind: Dauerarbeitslosigkeit als das europäische Gegenstück zur amerikanischen Dauerarmut. Wenn die Form des deregulierten Arbeitsmarkts in den USA nicht erstrebenswert ist, dann stellt sich die Frage, welche Deregulierung die verblüffende Dynamik des amerikanischen Arbeitsmarkts ohne die dort unerfreulichen Nebenfolgen hervorbringen könnte.

Reflexive Deregulierung im Zusammenhang mit dem Konzept der Übergarbeitsmärkte könnte eine Lösung sein. Diese Strategie besagt, daß die



kollektive Tarifautonomie stärker als bisher durch individuelle Sozialautonomie ergänzt werden muß. Dazu gehören vor allem individuelle Mindestschutzrechte, Verhandlungsrechte und Formen der Garantie eines Grundeinkommens unabhängig vom Verlauf der Erwerbsbiographie. Kollektivverträge haben zwar nach wie vor den entscheidenden Vorteil, arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen definieren und notfalls durch Machtmittel (sprich Streik) durchsetzen zu können. Diese müssen jedoch, ähnlich wie die Rechtsnormen des Staates, stärker prozeduralen Charakter gewinnen und den Individuen und Betrieben Aushandlungsspielräume schaffen, die sie selbst gestalten. Nicht die zu betreuenden Arbeitnehmer, sondern die freien Berufstätigen sind in Zukunft die „Kunden“ der Sozialpartner.

Reflexive Deregulierung erkennt die Notwendigkeit des Abbaus einschränkender oder altbackener Schutznormen, um neue Dynamiken für lokale und individuelle Lösungen freizusetzen. Sie betont aber auch den Bedarf für die Etablierung von neuen und im einzelnen aushandelbaren Anrechten (etwa Recht auf Weiterbildung), von Rechtsangeboten (etwa produktive Arbeitsförderung) und von steuerlichen Anreizen (etwa zur Vermögensbildung). Damit gerät auch der Staat als kompetenter wie finanzkräftiger Kooperationspartner mit in das Spiel. In den Arbeitsbeziehungen des kooperativen Sozialstaats wird er freilich nicht mehr der beherrschende Seniorpartner, sondern nur noch der moderierende und befähigende Juniorpartner sein.

Ohne eine Wirtschaftspolitik, die Innovationen und Investitionen zur Schaffung nachhaltiger Arbeitsplätze anstößt, wird sich die Beschäftigungskrise nicht lösen lassen. Aber ohne Neuverteilung von Arbeit und Einkommen wird ein solcher Prozeß weder zustande kommen noch die Lage auf dem Arbeitsmarkt signifikant verbessern. Ich habe dabei die Institutionalisierung von Übergangsarbeitsmärkten vorgeschlagen. Diese verteilen Arbeit und Einkommen nun nicht nur schlicht um, sondern lenken die verkürzte Arbeitszeit in produktive Bahnen. Sie fördern erstens die Wahl oder Kombination von verschiedenen Arbeitszeiten und Beschäftigungsverhältnissen, zweitens die Vermeidung von Entlassungen und die schnellere Integration von Arbeitslosen, drittens Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung, viertens Übergänge zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit, und fünftens gleitende Übergänge in die Rente.

## **Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb - Berliner Memorandum 1997**

Das Berliner Memorandum zu „Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb. Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2005“ kann eine gemeinsame Verabredung, einen gemeinsamen „Fahrplan“ der Sozialpartner und der Wirtschaftsverbände sowie der Bundesregierung zur Erreichung des Ziels der Halbierung der Arbeitslosigkeit nicht ersetzen. Aber es hat den Anspruch, Ausmaß und Dimensionen des Handlungsbedarfs aufzuzeigen, Politikbündel zu fokussieren und zu zeigen, auf welchen Wegen, in welchen Zeiträumen und bei welcher Kombination der Instrumente eine Halbierung der Arbeitslosigkeit in der Tat erreicht werden kann. Für Deutschland heißen die Wege: mehr Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb. Den Nachweis, daß die Halbierung der Arbeitslosigkeit tatsächlich möglich ist, erbrachten dabei neuartige Simulationsrechnungen mit dem ökonometrischen Modell LAPROSIM.

Mit den Simulationen wurde die Wirkung der Politikbündel auf zentrale Größen wie Wachstum und Beschäftigung berechnet. Arbeitszeitverkürzung, Ausweitung der öffentlichen Investitionen, aktive Arbeitsmarktpolitik und moderate Lohnerhöhungen sind die Instrumente, bei deren Umsetzung eine wirtschaftspolitische Strategie erfolgreich sein kann. Bundesregierung, Notenbank, Länder und Kommunen sowie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Unternehmen müssen konstruktiv zusammenarbeiten. Deshalb wurden bei den Berechnungen auch nicht die maximalen Zielsetzungen der beteiligten Akteure als Maßstab angenommen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen vielmehr als Basis für einen breiten Konsens dienen. Nicht einzelne Elemente oder punktuelle Forderungen, jeweils an die Adresse anderer Akteure, sondern nur die verbindliche Umsetzung zentraler Politikbündel kann die erwünschten Erfolge bringen. Ohne die Kombination der Politikbündel ist die Zielsetzung nicht erreichbar.

Alle Akteure werden „einen Preis“ für die Realisierung höherer Beschäftigung zu zahlen haben, aber mit dem Erfolg - wie die Simulationsrechnungen für die Politikbündel 2 bis 4 sowie 4plus zeigen - von über 2 Mio. weniger Arbeitslosen im Zeitraum 2003/05. Dabei geht in die Simulationsrechnungen unter Berücksichti-

gung von Produktivitäts- und Rationalisierungsfortschritten die empirisch begründete Annahme ein, daß eine Reduzierung der Arbeitslosenzahl um 1.000 Arbeitslose die Schaffung 1.700 neuer Arbeitsplätze erfordert (1:1,7). Dabei ist berücksichtigt, daß bei zunehmender Beschäftigungsaktivität neue Arbeitsplätze auch aus der „stillen Reserve“ besetzt werden.

Methodisch wird bei den Simulationsrechnungen im ersten Schritt ein Basisszenario der zukünftigen Entwicklung auf der Grundlage der Wirkungen von Faktoren seit den 70er Jahren formuliert. Darüber hinaus gehen in das LAPROSIM 99 Modellgleichungen ein. Dann wurde im Basisszenario der Status Quo (Stand Mitte 1996) gekennzeichnet. Im zweiten Schritt wurde das Basisszenario gemäß der jeweils bestimmten Politikbündel modifiziert. Dadurch entstanden Alternativszenarien, die anschließend in das Modell integriert wurden. Im dritten Schritt wurden die alternativen Lösungswerte für die beschäftigungspolitischen Ergebnisse dem Basisszenario gegenübergestellt.

Nachfolgend werden die wesentlichen Grundpositionen des Berliner Memorandums und die zentralen Ergebnisse der Simulationsrechnungen mit dem makroökonomischen Modell LAPROSIM skizziert.

### **Chancen der Globalisierung durch Europäisierung nutzen**

Die Wirtschaft konzentriert sich zunehmend auf die Globalisierung der Märkte. Dem Problem der Globalisierung ist mit dem momentanen realwirtschaftlichen Abwertungswettlauf nicht zu begegnen. Darüber hinaus können internationale Steuersenkungswettläufe zugunsten von Gewinnen oder Kapitaleinkünften die Standortbedingungen nicht grundlegend verbessern. Die strategisch wichtigste Entscheidung für die Chance auf mehr Beschäftigung ist die Herstellung der europäischen Währungsunion. Seit Einführung flexibler Wechselkurse vor über 25 Jahren ist der Wert der Mark deutlich stärker gestiegen, als es der höheren Stabilität in Deutschland entsprechen würde. Seither wird die Mark durch die Finanzmärkte generell überbewertet, mit der Folge von negativen beschäftigungspolitischen Auswirkungen in Deutschland.

Diese Unsicherheiten entfallen, wenn der Euro kommt und die zunächst nicht beitretenden EU-Mitgliedstaaten mit dem Euro so verbunden werden, daß reale Wechselkursänderungen nicht möglich sind. Deshalb ist die Herstellung der Währungsunion im beschäftigungspolitischen Interesse Deutschlands. Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion ist eine Chance. Sie kann den realwirtschaftlichen Abwertungswettlauf der europäischen Länder mildern und realis-

tischere und stabilere Wechselkursparitäten hervorbringen. Denn der jetzige Währungs-Dumpingwettbewerb verzerrt und stört den internationalen Leistungswettbewerb der Unternehmen. Er vermindert eine optimale Allokation der Ressourcen und untergräbt die ökonomischen, sozialen und ökologischen Grundlagen unserer Gesellschaft und die der anderen Nationen und Wirtschaftsblöcke.

Die negativen Folgen der Globalisierung für Wirtschaft und Gesellschaft können durch die Europäisierung gemildert werden. Der europäische Block kann regulierend auf die Weltwirtschaft einwirken. Der neuen Dimension der Globalisierung der Weltwirtschaft ist eine neue Dimension der internationalen Zusammenarbeit entgegenzusetzen. Die jetzige Bundesregierung hat sich jedoch in den Fallstricken der Interpretation des Maastricht Vertrages verfangen. Es geht nicht um die kurzfristige Einhaltung der Kriterien, sondern um die mittelfristige Konsolidierung entsprechend den Konvergenzkriterien. Nicht eine Punktlandung ist erforderlich, sondern eine intelligente Wirtschafts-, Investitions- und Arbeitsmarktpolitik. In Fortschreibung des EU-Weißbuchs für „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert“ bedarf es daher auch der Festschreibung eines Beschäftigungskonvergenzkriteriums. Das Berliner Memorandum plädiert daher für ein Investitionsprogramm im Rahmen einer europäischen Beschäftigungsinitiative und für einen europäischen Beschäftigungspakt sowie die Festschreibung der Grundpositionen einer europäischen Sozialunion.

#### **Politikbündel 4:**

##### **Investitions- und Innovationsstrukturprogramm im Rahmen einer europäischen Beschäftigungsinitiative**

Die schwache private und staatliche Investitionstätigkeit ist die Ursache für das Beschäftigungsproblem in Europa. Die übergreifende europäische Wachstumsinitiative hat die Aufgabe, die staatliche Investitionsschwäche zu überwinden. Entscheidend sind die positiven Impulse auf die private Investitionstätigkeit, die von einem solchen Programm ausgehen: kurzfristig durch die Kreislaufeffekte (Multiplikator), die auch für einen relativ hohen Selbstfinanzierungsgrad des Programms sorgen, langfristig durch die Schaffung verbesserter infrastruktureller Voraussetzungen, um die Rendite privater Investitionen zu verbessern. Beide Effekte variieren mit der Höhe des Kapitalmarktzinses. Je niedriger der Zins, um so größer die Effekte und umgekehrt. Hieraus resultiert die Forderung an die Notenbank, dauerhaft für niedrige Leitzinsen zu sorgen. Bei international stark

verflochtenen Kapitalmärkten haben die Leitzinsen einen bestimmenden Einfluß auf die Höhe des heimischen Kapitalmarktzins.

In der Perspektive der nächsten Jahre ist zu berücksichtigen, daß heute der Deutschen Bundesbank zustehende Kompetenzen auf die Europäische Zentralbank (EZB) übergehen werden. Es sollte deshalb bereits heute die Vorläufereinrichtung der EZB, das Europäische Währungsinstitut (EWI) in die notwendige Kooperation einbezogen werden. Auch sollte der durch die französische Regierung geäußerte Vorschlag der Etablierung eines die Tätigkeit von EWI/EZB begleitendem Gremium unter dem Aspekt, ob so nicht eine praktikable Möglichkeit formeller Kooperation begünstigt werden könnte, durch Deutschland unterstützt und realisiert werden.

In *Westdeutschland* liegt die Investitionsquote seit etwa 20 Jahren beträchtlich unter jenem Niveau, das für die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung notwendig wäre. Lediglich Ende der 80er Jahre - in der Sonderkonjunktur der 'doppelten Einigung' (Europäischer Binnenmarkt und Deutsche Einheit) - kehrte sie auf etwa das Niveau der frühen 70er Jahre zurück, was - kurzzeitig - eine deutliche Belebung der Arbeitsnachfrage und Rückführung der Arbeitslosigkeit bedeutete. In *Ostdeutschland* liegt die Kapitalausstattung noch weit hinter dem westdeutschen Niveau zurück, der Aufholprozeß der ersten Jahre (deutlich höhere Zuwachsraten) ist - insbesondere mit den Rückführungen der Subventionen für Baumaßnahmen - vorläufig zu einem Ende gekommen. Vor allem aber die private Investitionstätigkeit in gewerblichen Bereichen (Industrie, Dienstleistungen), die einen eigenständigen und selbsttragenden Einkommensentstehungsprozeß bewirken soll, ist bisher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Die Gründe für die relative Investitionsschwäche liegen in einem Realzinsniveau, das seit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-System 1973 nicht mehr auf die Größenordnung der 60er Jahre reduziert werden konnte. Verantwortlich hierfür ist die gestiegene Volatilität der internationalen Finanzmärkte ebenso wie eine übermäßig restriktive Geldpolitik der Deutschen Bundesbank, die ihren Autonomiestatus als Aufforderung zur Nicht-Kooperation mißinterpretiert und Zinssenkungsspielräume ungenutzt läßt. Die private Investitionsschwäche wird durch eine Rückführung der öffentlichen Investitionen von einem Anteil von 6 v.H. am Bruttoinlandsprodukt 1970 auf unter 2,5 v.H. 1995 zusätzlich verstärkt. In Ostdeutschland ist die 'Politik der Wirtschaftsförderung', die im wesentlichen auf subventionsinduzierten Direktinvestitionsimport aus Westdeutschland und dem westlichen Ausland setzte, gescheitert.

Daher brauchen wir ein mittelfristig wirkendes und sich langfristig selbstfinanzierendes, zusätzliches öffentliches Investitionsstrukturprogramm für Ost- und Westdeutschland. Dabei geht es um die Sanierung der Städte, Programme für ein ökologisch nachhaltiges Wirtschaften (Wärmedämmung, erneuerbare Energien), Impulse für Forschung und Entwicklung Produktinnovationen, Zukunftsprogramm Arbeit und Technik, Förderung des kommunalen Nahverkehrs, Stärkung der Infrastrukturen im Bereich der Gesundheitsversorgung und der öffentlichen sozialen Dienstleistungen usw. Ein derartiges Programm muß (dort wo dies möglich und sinnvoll ist) mit einer Erhöhung der öffentlich geförderten Beschäftigung verknüpft werden.

Die Größenordnung eines solchen Investitionsprogramms - nominal etwa 40 Mrd. DM jährlich - orientiert sich an einer Anhebung der öffentlichen Investitionsquote auf das Niveau Anfang der 70er Jahre. Jeweils 20 Mrd. DM werden für Maßnahmen in Ost- und in Westdeutschland zur Verfügung gestellt. Die Simulationsrechnungen des Politikbündel 4 zeigen, daß hierdurch die Arbeitslosigkeit um 350.000 Personen bis zum Zeitraum 2003/05 vermindert werden könnte.

### **Politikbündel 1 und 2:**

#### **Lohnpolitik, Arbeitszeitverkürzung und -flexibilisierung, Überstundenabbau und Teilzeitförderung**

Diesen Politikbündeln wurde die Umsetzung einer moderaten Lohnpolitik zugrundegelegt. Sie orientiert sich an der Entwicklung nicht lohninduzierter Preissteigerungen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Erwerbstätigenproduktivität (Politikbündel 2). Dies impliziert die Gewährleistung der funktionellen Verteilungsposition der Lohnabhängigen. Sie wäre somit verteilungsneutral. Auf eine Durchsetzung der bei steigender Beschäftigung und verbesserter Konjunkturbedingungen (Exportanstieg) möglichen zusätzlichen, und damit verteilungsändernden Lohnerhöhungen wird verzichtet. Dies ist nicht als Abkehr von der Position zu verstehen, bei der im volkswirtschaftlichen Kreislauf durch Lohnerhöhungen Massenkaufkrafteffekte entstehen, die wachstums- und beschäftigungssteigernde Wirkungen zum Ergebnis hätten. Vielmehr wird hier von einem „Mindestpreis“ ausgegangen, der für die Mitwirkung der Arbeitgeberverbände und der Bundesbank in einer derartigen konsensorientierten Strategie entrichtet werden muß. Die Verfolgung einer verteilungsneutralen Lohnpolitik ist angesichts der Umverteilung von unten nach oben in den letzten zwei Jahrzeh-

ten als ein erheblicher beschäftigungspolitischer Solidarbeitrag der Gewerkschaften und abhängig Beschäftigten anzusehen.

Die im Politikbündel 1 fokussierte Politik einer deutlichen Arbeitszeitverkürzung, die durch ein moderates Lohnwachstum flankiert wird, schafft bis 2005 mehr als 2,6 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze. Diese zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskraft würde zu einem nicht unerheblichen Teil aus der „stillen Reserve“ befriedigt werden, so daß sich die Reduktion der Arbeitslosigkeit auf knapp 1,4 Millionen Personen beläuft. Allerdings zeigen die Simulationsrechnungen insgesamt, daß der Arbeitszeitverkürzung eine zentrale Bedeutung für den Beschäftigungsaufbau zukommt. 2/3 des Beschäftigungsaufbaus bis zum Zeitraum 2003/05 sind der Arbeitszeitverkürzung geschuldet.

Seit Mitte der 80er Jahre ist die tarifliche Wochenarbeitszeit im Durchschnitt der Wirtschaft Schritt für Schritt von 40 auf nur noch knapp 37,5 Stunden pro Woche verkürzt worden. Der hierdurch insgesamt erzielte Beschäftigungseffekt kann sich sehen lassen: Rund eine Million Arbeitsplätze wurden erhalten oder neu geschaffen.

Die anvisierte Beschleunigung der tariflichen Arbeitszeitverkürzungen bis zum Jahr 2005 auf einen durchschnittlichen Wert von 1,3 v.H. pro Jahr geht dabei deutlich über das Tempo der Vergangenheit hinaus. Dieses Ziel erscheint nur realisierbar, wenn zwei neue Wege eingeschlagen werden: Die Umwandlung von Geldzuschlägen für Nacht- und Wochenendarbeit in entsprechenden Freizeitausgleich und weitere tarifliche Arbeitszeitverkürzungen, die zu einem bestimmten Teil als Qualifikationszeit genutzt werden. Rein rechnerisch würden von der insgesamt angestrebten Verkürzung der Arbeitszeit um neun Prozent etwa 1,25 Prozent auf die Komponente des Freizeitausgleichs und die restlichen 7,75 Prozent auf eine qualifikationsorientierte Verkürzung der Wochenarbeitszeit entfallen. Im Durchschnitt der Wirtschaft würde dann bis zum Zeitraum 2003/05 die Wochenarbeitszeit auf etwas unter 35 Stunden zurückgehen.

Arbeitszeitverkürzungen können sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer akzeptabel sein. Die Arbeitnehmer profitieren von Arbeitszeitverkürzungen, wenn dadurch die Beschäftigung gesichert wird. Die Beschäftigten vermeiden ebenso Mobilitätskosten wie das Risiko lang anhaltender Arbeitslosigkeit und damit verbundener Gefahren der Dequalifizierung, der Demotivation oder schwerwiegender psychosozialer Belastungen. Arbeitslose erhalten durch die Umverteilung der Arbeit wieder eine Beschäftigung und Anspruch auf ein eigenständiges Einkommen.



Die Unternehmen profitieren von den durch die Arbeitszeitverkürzung induzierten Produktivitätssteigerungen. In Verbindung mit einer flexiblen Gestaltung der Arbeitszeiten bietet sich die Chance, Betriebszeiten auszudehnen. Mehr Arbeitszeitflexibilität für die Unternehmen führt zur Steigerung der Produktivität und Kapitalrentabilität. Unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungswirksamkeit kommt es vor allem auf die Kopplung der Flexibilisierung der Arbeitszeit mit einer Verkürzung der Arbeitszeiten an. Das „FLEXI-PLUS“ Konzept schafft einen Ausgleich der Interessen zwischen Beschäftigten, Arbeitslosen und Unternehmen.

Dabei geht es nicht nur um die kollektive Arbeitszeitverkürzung, sondern auch um die radikale Senkung der Überstunden und die deutliche Erhöhung der Teilzeit in Form der Durchsetzung von Wahlarbeitszeit. Wie zahlreiche Untersuchungen zeigen, würden viele Beschäftigte verkürzt arbeiten, wenn sie dadurch nicht auf halbe Stellen ohne Rückkehranspruch auf Vollzeitstellen gehen müssten. Die Simulationsrechnungen gehen bis zum Zeitraum 2003/05 von einer Reduzierung der Überstunden um 40% und der Erhöhung der Teilzeit um fünf Prozentpunkte aus. Um eine schnelle Steigerung der Teilzeit zu erreichen, müsste die derzeitige Regelung der sozialversicherungsrechtlichen Freiheit der geringfügigen Beschäftigung aufgehoben werden. Diese ist nicht nur eine Form der Wettbewerbsverzerrung zwischen den Unternehmen, sondern blockiert auch die Weiterentwicklung der Teilzeitarbeit, da viele Unternehmen in die geringfügige Beschäftigung ausweichen und keine Überlegungen für die Schaffung von akzeptablen Teilzeitstellen/Wahlarbeitsplätzen anstellen.

Die Ankündigung des Vorsitzenden der IG Metall, Klaus Zwickel, auf dem Berliner Beschäftigungsgipfel Anfang April 1997 und der DGB Einzelgewerkschaften für eine neue beschäftigungspolitische Arbeitszeitoffensive (Programm „Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit“) in Höhe von zwei Prozent pro Jahr über den Trend der Vergangenheit hinaus, ist daher als ein zentraler Beitrag zur Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2005 anzusehen. Dabei ist „ein vollständiger Lohnausgleich kaum durchsetzbar“ und „ein vollständiger Lohnverzicht kaum zumutbar“. Ein Weg wäre ein differenzierter Ausgleich und eine Kombination des Lohnausgleichs für geringer Verdienende bei Einbeziehung der ersparten Lohnersatzleistungen für verminderte Arbeitslosigkeit.



### **Politikbündel 3:**

#### **Umbau der sozialen Sicherungssysteme.**

#### **Kompensation durch höhere Mehrwertsteuer und Ökosteuer**

Eine leistungsfähige Wirtschaft schafft wichtige Voraussetzungen für die Verteilung und Finanzierung der Sozialleistungen. Gleichzeitig wirkt das soziale System als produktiver Faktor positiv auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft. Das soziale Sicherungssystem hat eine soziale und eine wichtige ökonomische Funktion. Die produktive Funktion sozialer Leistungen zeigt sich nicht nur bezüglich der politischen Stabilisierung, sondern auch hinsichtlich ihrer sozialen Integrationsaufgaben. Sozialleistungen liefern wichtige Vorleistungen für die Produktion (wie z.B. Qualifizierung) und stellen einen wichtigen Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage dar. Sie federn nicht zuletzt den technischen und organisatorischen Strukturwandel ab und sind wichtige Voraussetzung dafür, daß Arbeitnehmer den notwendigen Strukturwandel mit tragen.

Das soziale Sicherungssystem fängt die mit dem Strukturwandel entstandenen Probleme in beachtlichem Umfang auf. Die sozialen Regelungssysteme entscheiden darüber, ob das Erwerbspersonenpotential ansteigt oder nicht. Die Frühverrentung ist für ältere und gesundheitlich eingeschränkte Arbeitnehmer häufig die einzige Alternative. Modelle der Teilzeit, besonders der Altersteilzeit in Verbindung mit einer verbesserten Teilrentenregelung ermöglichen einen gleitenden Übergang in den Ruhestand. Die Anhebung der Altersgrenzen und versicherungsmathematische Abschläge oder auch die verschärfte Anrechnung von Entlassungsentschädigungen auf die Arbeitslosenunterstützung werden negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben.

Die Summe der 1995 insgesamt in der Bundesrepublik aufgewandten öffentlichen und privaten Sozialleistungen (Sozialbudget), betrug 1.179,3 Mrd. DM. Gegenüber dem Vorjahr nahmen die Sozialleistungen um 6,1% zu. Die Sozialleistungsquote (Sozialleistungen in Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts - BIP) betrug 34,1%. Auf die alten Bundesländer entfielen mit 959,2 Mrd. DM etwa vier Fünftel der Gesamtausgaben. Nachdem die Sozialleistungsquote nach 1975 (33,9%) im Jahr 1981 mit 33,5 Prozent einen zweiten Höhepunkt erreicht hatte, ging sie von 1982 bis 1991 deutlich zurück und erreichte 1991 mit 28,9% ein Niveau wie zuletzt Anfang der 70er Jahre. Dies ist auf die Maßnahmen im Sozialbereich und auf die positive Wirtschafts- und Erwerbstätigenentwicklung in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zurückzuführen. Vereinigungsbedingt stieg seit 1992 die Sozialleistungsquote auf 31,2%.

Ursache für die negative Entwicklung der Sozialleistungsquote ist die schwache wirtschaftliche Entwicklung seit 1992, die vor allem bei den arbeitsmarktabhängigen Sozialleistungen zu einer überproportionalen Steigerung führte. So stiegen die Leistungen für den Beschäftigungsbereich nach dem Arbeitsförderungsgesetz um annähernd 55%, d.h. mehr als doppelt so stark wie das Sozialbudget insgesamt. Die Sozialleistungsquote in den neuen Bundesländern ist seit 1992 von 67,7% auf 57,8% im Jahre 1995 zurückgegangen. Diese immer noch extrem hohe Quote resultiert aus der schwachen wirtschaftlichen Situation der neuen Bundesländer. Der leichte Anstieg der Sozialleistungsquote in den alten Bundesländern von 1994 auf 1995 um 0,6 Prozentpunkte rührt aus der neu eingeführten Pflegeversicherung (0,3%) und Anstiegen in der Kranken- und Rentenversicherung her.

Generell aber läßt sich sagen, daß im Prinzip ein ausgewogenes Verhältnis von Wirtschaftskraft (BIP) und Sozialleistungsquote besteht. Ein strukturelles Ungleichgewicht existiert noch in den neuen Bundesländern. Dies wird auch noch solange anhalten, wie es nicht gelingt die Wertschöpfung entsprechend zu entwickeln. Temporäre Ungleichgewichte sind in den alten Bundesländern vor allem auf die schwache Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen. Der entscheidende Punkt liegt demzufolge in der zu geringen Wirtschaftsdynamik und nicht in der Höhe des Sozialbudgets und dessen Anstieg. Die Sozialleistungsquote für Deutschland mit 34,1% ist daher irreführend und muß differenziert gesehen werden. Allerdings ist der Lohnkeil, die Differenz zwischen Brutto- und Nettolöhnen, in den letzten Jahren erheblich größer geworden. Daher ist eine Senkung der Sozialbeiträge und der Lohnnebenkosten auch im Interesse der Beschäftigten.

Die Unterbeschäftigung und Massenarbeitslosigkeit führen zu nachhaltigen Einbrüchen der Beitragseinnahmen bei den sozialen Sicherungssystemen und steuerlichen Einnahmen. Nach Angaben des IAB beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit 1996 auf 154 Mrd. DM. Das sind gut 30 Mrd. DM oder 28% mehr als das gesamte Defizit aller öffentlichen Haushalte in Höhe von 111,3 Mrd. DM in 1996 (DIW-Wochenbericht 35/1996). Statt einer energischen Beschäftigungspolitik verfolgt die Bundesregierung eine Strategie der Ausgabenkürzungen. Das führt zu kontraktiven gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen mit der Folge, daß sich die Defizite nicht verringern, sondern mittelfristig vergrößern und die Beschäftigung seit Ende 1992 jährlich sinkt.

Die Krise der sozialen Sicherungssysteme (insbesondere Renten- und Arbeitslosenversicherung) ist nicht durch die Überforderung sondern durch die Folgen der Wiedervereinigung und die hohe Massenarbeitslosigkeit bedingt.

In der Diskussion über Maßnahmen zur Überwindung der Wachstumsschwäche sind die Lohnnebenkosten wieder stärker ins Blickfeld gerückt. Dabei wird allzu leicht übersehen, daß die Arbeitslosigkeit einen großen Einfluß auf die Finanzlage des Sozialstaates hat. Arbeitsplatzvernichtung, Frühverrentung und Gesundheitsverschleiß sind gesellschaftliche Lasten, die zunehmend auf die Sozialversicherung abgewälzt werden.

Aufrechterhaltung und Stabilität des sozialen Sicherungssystems sind für die Beschäftigten und die Gesellschaft von existentieller Bedeutung. Von daher sollte das soziale Sicherungssystem - vor allem der Bereich der Sozialversicherung - wieder so gestärkt werden, daß es seine Funktionen ohne Einschränkungen wahrnehmen kann. Umverteilungsleistungen, die der Sozialversicherung aufgebürdet wurden, sollten zu steuerfinanzierten Leistungen umgewandelt werden. Die Sozialversicherung wird damit stabilisiert. Die Hoffnung, mit diesen Maßnahmen oder anderen Umbauten des Sozialsystems größere Beschäftigungseffekte auszulösen, läßt sich nicht erfüllen.

In den makroökometrischen Simulationsrechnungen wird daher im Politikbündel 3 eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge durch höhere Mehrwertsteuer simuliert. Eine mehrwertsteuerfinanzierte zusätzliche Entlastung der Sozialversicherungen von einem Teil der sozialversicherungsfremden Leistungen schafft kostenneutral, trotz der konsumdämpfenden Wirkung der Mehrwertsteuererhöhungen, per saldo zusätzliche Massenkaufkraft, wenn die Beitragssenkungen den Versicherten zugute kommen. Die Zahl der Erwerbstätigen kann durch diesen Umbau um weitere 0,3 Millionen Personen gesteigert werden; die Zahl der Arbeitslosen vermindert sich zusätzlich um weitere 150.000.

Das kompensatorische Element der Umfinanzierung sozialversicherungsfremder Leistungen durch Mehrwertsteuererhöhungen bewirkt zwar einen annähernden Ausgleich von Mehrwertsteuermehreinnahmen und Sozialversicherungsmehreinnahmen. Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge führt aber gleichzeitig zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Nettominallöhne. Dadurch erhöht sich auch die Bezugsbasis aller an die Nettolohnentwicklung gekoppelten Sozialtransfers, wie etwa der Altersrenten und von Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld und -hilfe. Den infolge abnehmender Arbeitslosigkeit sinkenden Sozial-

versicherungsausgaben stehen so auf der anderen Seite wachsende Mehraufwendungen gegenüber, die aus dieser Nettolohnanbindung resultieren.

Umbaumaßnahmen, die auf eine Senkung der sogenannten Lohnnebenkosten abzielen, werden außerdem durch Mechanismen des internationalen Wettbewerbs, wie z.B. die Wechselkursveränderungen, konterkariert. Allerdings ist die Verringerung des Lohnkeils zwischen Brutto- und Nettolöhnen und die generelle Verringerung der Kosten der Arbeit von erheblicher Wettbewerbsbedeutung.

Von erheblicher beschäftigungspolitischer und wettbewerbsmäßiger Bedeutung ist außerdem die Realisierung einer Ökosteuer. Neben den positiven Beschäftigungseffekten zwischen 200.000 und 600.000 Personen bis zum Zeitraum 2005 entsprechend den Modellrechnungen des DIW sind vor allem die so induzierten Innovationsschübe mit der Folge der Dienstleistungsexportmöglichkeiten und die Steigerung der Produktivität durch sinkende Energie- und Arbeitskosten von Bedeutung.

#### **Politikbündel 4plus:**

#### **Stärkung des Humankapitals sowie der öffentlich geförderten Qualifizierung und Beschäftigung**

Ohne eine reformierte Arbeitsmarktpolitik mit deutlich höheren Niveaueffekten ist das Ziel einer Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2005 nicht zu erreichen. Daher wurde ein Politikbündel 4plus simuliert und berechnet. Erst die Erhöhung der durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geförderten Personenzahl um insgesamt 950.000 führt im Verbund mit den Ergebnissen in den Politikbündel 1 bis 4 zu einer Verringerung der Arbeitslosen um 2,45 Millionen bis 2005.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik hatte in Deutschland in den letzten Jahren eine sehr wichtige Funktion zur Entlastung des Arbeitsmarktes. In den neuen Bundesländern lag der Anteil der Ausgaben der BA für solche „aktiven Instrumente“ über 60 Prozent. Dies trug erheblich zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei. Daher muß die öffentlich geförderte Beschäftigung angesichts der Rekordhöhe der Arbeitslosenzahlen auf höherem Niveau als derzeit stabilisiert und verstetigt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung und Qualifizierung ist mit effizienten und effektiven Übergängen in reguläre Arbeitsverhältnisse fortzuführen. Dabei geht es jedoch nicht um die uferlose Erhöhung von ABM, sondern um die Realisierung eines intelligenten Mix aus Existenzförderung, produktiven Maßnahmen entsprechend dem früheren § 249 h AFG (Strukturanpas-

sungsmaßnahmen), Lohnkostenzuschüssen und vor allem beruflicher Weiterbildung. Ein hohes Niveau an öffentlich geförderter Arbeit ist für die nächste Dekade erforderlich. In ihr kommt die gemeinsame Verantwortung der in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zuständigen Organisationen und Institutionen zum Tragen. Brachliegende Arbeit und der Mangel an bestimmten Produkten und Dienstleistungen (soziale Dienste, Umweltschutz, Stadtansanierung, kreative Arbeit mit Jugendlichen) sollen so organisiert werden, daß mehr Menschen sinnvolle Arbeit finden. In öffentlich geförderter Arbeit werden öffentliche Mittel menschlich und volkswirtschaftlich innovativ eingesetzt. Sie soll wirkungsvoll Übergänge in ungeforderte Beschäftigung gestalten, indem sie von Arbeitslosigkeit betroffene und bedrohte Menschen stabilisiert und qualifiziert und gleichzeitig neue Beschäftigungsfelder vor allem im Dienstleistungsbereich erschließen hilft. Sie kann sowohl in Verbindung mit Betrieben als auch in Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten erfolgen.

Arbeitslosigkeit bindet in hohem Maße öffentliche Mittel. Obwohl der Staat ein wichtiger Arbeitgeber ist, kann er aufgrund der Haushaltsnöte seine Beschäftigung kaum ausweiten. Er kann aber die Beschäftigungsintensität staatlicher Tätigkeit verändern. Der Strukturwandel hat zu einer Arbeitsmarktentwicklung geführt, auf die der Staat bisher nicht strukturell reagiert hat. Der Strukturwandel bringt es mit sich, daß immer mehr Personen mit einfacher Qualifikation im industriellen Bereich keine Beschäftigung mehr finden. Dagegen gibt es gerade im staatlichen Sektor und bei öffentlichen Arbeitgebern viele Aktivitäten, mit denen Arbeitsplätze für Menschen mit geringerer Qualifikation geschaffen werden könnten oder sogar vorhanden sind und nicht entwickelt werden, insbesondere durch die Ausgliederung von Hilfsfunktionen im staatlichen und öffentlichen Bereich. Hierbei bedarf es effektiver organisatorischer Lösungen und einer Neubestimmung von Tätigkeit im öffentlichen Sektor und der öffentlichen Förderung von Arbeit. So wie es nunmehr nach der Veränderung der Arbeitsförderung in viel stärkerem Maße als bisher möglich ist, private Unternehmen zu fördern, sollte auch im öffentlichen Sektor ein neues Förderverständnis greifen und ordnungspolitische Zöpfe, dort wo es erforderlich ist, gekappt werden.

Dabei geht das Berliner Memorandum davon aus, daß das erfolgreiche dänische Modell der beruflichen und allgemeinen Weiterbildung sowie des Elternurlaubs auf Deutschland übertragen wird. Hierzu bedarf es einer Reform des Sozialgesetzbuch III und grundsätzlicher ordnungspolitischer Veränderungen, die es ermöglichen würden, die berufliche Weiterbildung in den Unternehmen zu fördern. Den Personen, die sich in der Weiterbildung oder im Elternurlaub befin-

den, würde Unterhaltsgeld in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt, während auf deren Arbeitsplätzen qualifizierte Arbeitslose Beschäftigung finden könnten (Stellvertretungsregelungen bzw. JobRotation). Die Unternehmen hätten Einsparungen von 10 Mrd. DM jährlich für ersparte Weiterbildungskosten zu erwarten.

Der arbeitsmarktpolitische Entlastungseffekt für die Bundesrepublik Deutschland ist bei einem Sabbatjahr für Weiterbildung mit ca. 300.000 zusätzlich Beschäftigten pro Jahr zu beziffern. Der Elternurlaub ist mit ca. zusätzlich 250.000 Beschäftigten pro Jahr anzusetzen (Berechnungen von Prof. Schmid/WZB). Auf dieser Grundlage wurde im „Politikbündel 4plus“ ein erhebliches zusätzliches Qualifikationspotential simuliert, dessen Finanzierung zu einem erheblichen Teil durch die Aktivierung von sowieso bereitzustellenden Lohnersatzleistungen gegeben wäre.

Vor dem Hintergrund der großen Beschäftigungslücke muß die Arbeitsmarktpolitik neu strukturiert werden. Durch die zielgerichtete Einrichtung von Übergangsarbeitsmärkten kann die Rotation auf den Arbeitsmärkten erhöht werden. Schlüsselement eines solchen „atmenden Arbeitsmarktes“ wäre die Übernahme der Stellvertretungs- oder JobRotationsmodelle aus Dänemark und Schweden. Die Entwicklung effektiver Übergangsarbeitsmärkte zwischen Beschäftigung und Rente sowie Ausbildung und Beschäftigung ist dringend erforderlich. Es bedarf einer Sicherung der beruflichen Erstausbildung für alle Jugendlichen und der Schaffung eines transparenten und integrierten Systems der beruflichen Weiterbildung mit der Zielsetzung lebenslangen Lernens im Rahmen einer durchlässigen vierten Säule des öffentlichen Bildungssystems. Darüber hinaus bedarf es auch wirksamer Regelungen der Altersteilzeit und des Korridors für die Jugendlichen, die nach der beruflichen Erstausbildung keinen Einstieg in das Erwerbsleben gefunden haben.

Im übrigen ist die Finanzierung von Arbeit, beruflicher Weiterbildung oder von kombinierten Beschäftigungsformen wie Teilzeitarbeit und Familienarbeit für die Volkswirtschaft letztlich immer noch kostengünstiger als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit.

## **Staatliche und innovative Verantwortung der Unternehmen**

Die staatliche und innovative Verantwortung der Unternehmen und der öffentlichen Arbeitgeber läßt sich im Rahmen makroökonomischer Modelle nicht quantifizieren. Die Politikbündel 1 bis 4plus im makroökometrischen LAPROSIM

Simulationsmodell treffen daher keine Aussagen auf dieser Ebene. Dennoch müssen auch die Unternehmen in Deutschland, insbesondere die großen und mittleren, gesellschaftliche wie innovative und beschäftigungspolitische Verantwortung tragen. Bundespräsident Roman Herzog hat unlängst eindringlich auf diesen Sachverhalt hingewiesen und die Verantwortung der Unternehmen eingefordert.

Ergebnissen der Innovationsforschung zufolge sind gesamtwirtschaftlich rund 600.000 Betriebe (das sind 40%) mit rund 17 Mio. Beschäftigten als innovativ einzustufen. Ihre Innovationsanstrengungen gelten der Verbesserung oder Weiterentwicklung bereits am Markt eingeführten Produkte oder Dienstleistungen, der Entwicklung völlig neuer Produkte oder Leistungen sowie technisch-organisatorischen Umstellungen von Betriebsabläufen bzw. Prozeßinnovationen. Umfassende Innovationsbestrebungen werden von etwa 87.000 Betrieben mit 3,5 Mio. Beschäftigten zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit genutzt. Im Gegensatz dazu wies die Mehrzahl der 1993 im Rahmen des IAB-Betriebspanels befragten westdeutschen Unternehmen (etwa 60 %) keine der genannten Innovationsaktivitäten auf.

Gute Aussichten für eine dauerhafte ökonomisch, ökologisch und auch sozial stabile Sicherung der Zukunft erwachsen für jene Volkswirtschaften und Unternehmen, denen es gelingt, eine breite Basis an technologischem und organisatorischem Wissen aufzubauen und weiterzuentwickeln. Ein funktionsfähiges und effizientes Innovationssystem, in dem zwischen Forschung und Bildung, zwischen Ausbildung und Produktionsorganisation sowie zwischen dem Technologietransfer und der staatlichen Innovationspolitik vielfältige Wechselwirkungen bestehen, ist dafür eine unverzichtbare Voraussetzung. Das Zusammenwirken der Elemente eines solchen Systems zu gewährleisten und deren Vernetzung zu organisieren, ist eine wichtige Organisationsaufgabe staatlicher Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik. Diese Organisationsleistung hat, wie das Erlahmen der Innovationsdynamik in Deutschland zeigt, die staatliche Politik in der jüngsten Vergangenheit nicht im erforderlichen Maße erbracht. Dieses Dilemma gilt es zu überwinden.

Zu den Aufgaben der Politik gehört es, Forschung und Wissenschaft herausfordernde Fragestellungen zur Bearbeitung und Lösung vorzugeben. Nur auf diese Weise lassen sich die Chancen moderner Technologien zur Verwirklichung sozialer und ökologischer Zielsetzungen umfassend ausschöpfen. Eine solche Ausschöpfung ist Voraussetzung dafür, die hohe Aufgeschlossenheit der Gesellschaft gegenüber modernen Technologien dauerhaft zu sichern. Die Bürgerinnen



und Bürger erwarten, daß die weitere Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung sowie die Anwendung moderner Technologien zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes sowie zur Verbesserung ihre Arbeits- und Lebensbedingungen beiträgt.

Notwendig zur Stärkung der Innovationsfähigkeit sind deshalb Programme und Maßnahmen, die Bezüge zur Bewältigung aktueller Innovationsdefizite aufweisen. Dazu gehören neben Maßnahmen zur Förderung des Engagements von Unternehmen im Feld wissenschaftsgebundener Technologien auch eine Stärkung von Programmen, die eine Verknüpfung von technischen mit sozialen und ökologischen Innovationen fördern. Dazu gehören Maßnahmen und Aktionen, die eine zügige Nutzung neuer Technologien begünstigen, die die Entwicklung und Erprobung neuer und innovativer Formen der Produktions- und Arbeitsorganisation fördern, die eine sparsame Verwendung von Energie und Stoffen zum Ziel haben und zur Verwirklichung eines produktionsintegrierten Umweltschutzes beitragen. Notwendig ist darüber hinaus eine Umschichtung wirtschaftsorientierter Mittel zur Förderung von Forschung und Technologie - der immer noch hohe Anteil wehr- und rüstungstechnischer Förderung von Unternehmen der Wirtschaft bedarf einer Rückführung zugunsten der auf zivile Anwendungen ausgerichteten Forschungs- und Technologieförderung. Unsinnige Großprojekte (Transrapid) und veraltete Technologien (Kernenergie) sind einzustellen bzw. müssen auslaufen.

Für einen beschäftigungswirksamen innovationspolitischen Kurswechsel bedarf es im einzelnen:

- (1) effizienter Verwaltungs- und Politikstrukturen zur Förderung und Steuerung von Innovationen.  
Die Forschungs- und Technologiepolitik muß dazu aufgewertet, mit einem größeren Etat ausgestattet und wirksam koordiniert werden.
- (2) der Überprüfung des Selbstverständnis der aktuellen Innovationspolitik.  
Dieser darf es nicht länger nur um die Verteilung öffentlicher Fördermittel gehen, sie muß vielmehr Impulse geben, um Innovationsprozesse anzustoßen und deren Organisation zu verbessern.
- (3) einer Forschungs- und Technologiepolitik, die bei der Förderung von Innovationen Technikentwicklung und -anwendung mit sozialer und ökologischer Technikgestaltung verknüpft, und die bereits in einem frühen Stadium die Erschließung von Anwendungspotentialen neuer technisch-organisatorischer



Lösungen in jenen Bereichen fördert, in denen Marktkräfte nicht oder - wegen zunächst unzureichender Nachfrage - nicht schnell genug wirksam werden. Dieser Sachverhalt gilt vor allem dort, wo sich eine wachsende Knappheit von wichtigen natürlichen Ressourcen abzeichnet, darunter im Energie- und Rohstoffbereich sowie bei der Verringerung von Umweltbelastungen.

- (4) der Förderung strategischer FuE-Projekte in ausgewählten gesellschaftlichen und technologischen Problemfeldern mit dem Ziel, die Herausbildung unternehmens- und sektorübergreifender Innovations-Netzwerke zu unterstützen.
- (5) der Stärkung der Innovationskraft kleiner und mittlerer Unternehmen mit dem Ziel, größenspezifische Innovationsdefizite zu überwinden.  
Die für diese Unternehmen relevante Kürzung von Zuschüssen für FuE-Personal und FuE-Investitionen müssen rückgängig gemacht werden, Mittel zur Gewährung von FuE-Darlehen sowie zur Förderung von technologieorientierten Unternehmensgründungen und des Technologietransfers müssen aufgestockt werden.
- (6) eines erweiterten und erneuerten Steuerungsinstrumentariums der Innovationspolitik.  
Es gilt eine über einzelwirtschaftliche Interessen hinausreichende systematische Zielfindung, Strategiebildung und Kooperation zu unterstützen. Der Schlüssel dazu liegt in der Organisation und Moderation eines technologiepolitischen Dialoges zur Vorbereitung strategischer Innovationsentscheidungen innerhalb des Forschungs- und Wissenschaftssystems. Diese dürfen nicht mehr länger allein einer kleinen und exklusiven Elite von Wissenschaftlern, Technikern und Managern überlassen werden.
- (7) einer Innovationspolitik, die Möglichkeiten zum Aufzeigen von Wissenslücken Innovationsschwächen und Handlungsdefiziten entwickelt und nutzt.  
Voraussetzung dafür ist die Förderung von Forschungen zur sozialen und ökologischen Technikgestaltung.

Innovation durch Investitionen und Flexibilisierung der Unternehmen muß in den Mittelpunkt des unternehmerischen Handelns gestellt werden. Die Mängel sind erkannt. Nun gilt es, sie zu beheben. Strategisch wäre es allerdings falsch, hauptsächlich über Druck auf die Arbeitskosten, Sozial- und Umweltstandards im Zuge der „Globalisierungspeitsche“ die betriebliche Ertragslage zu stärken und die Nettokapitalrendite in zweistellige Werte zu treiben. Denn dann läßt der Erneue-

rungsdruck nach. Der Schlüssel zur Zukunft auch für mittlere und kleine Unternehmen heißt Innovation, technischer Fortschritt, Qualifikation und Bildung. Staatliche Förderung hat erhebliche Leitfunktionen und Anstoßwirkungen für innovative, risikoreiche Forschung und Entwicklung der Wirtschaft. Der Strukturwandel hin zu dienstleistungs- und wissensintensiven Produkten sowie zu Klein- und Mittelbetrieben muß gefördert und der ökologische Umbau von Wirtschaft und Beschäftigung vorangebracht werden.

Durch eine neue Personalpolitik der Unternehmen und öffentlichen Arbeitgeber muß die Innovationsfähigkeit gestärkt und Beschäftigung gesichert werden. Sozial innovative Organisationskonzepte schaffen innovative Unternehmenskulturen. Deshalb hat die betriebliche Personalpolitik eine besondere Bedeutung. Ihre Aufgabe ist es, sich gegenüber der Marktentwicklung flexibel zu verhalten. So darf die Personalentwicklung nicht bei der Karriereplanung für Führungskräfte enden, sondern muß allen Beschäftigten differenzierte Weiterbildungsangebote machen. Diese Angebote erstrecken sich bisher oft nur auf einzelne Mitarbeiter. Vielmehr ist die Gesamtorganisation als „lernendes Unternehmen“ zu gestalten. Diese Personalentwicklung leistet einen präventiven Beitrag zum Schutz vor Verlust der Innovationsfähigkeit des Betriebs und nicht zuletzt vor Arbeitsplatzabbau.

Gleichzeitig muß der staatliche Verwaltungssektor in Bund, Ländern und Kommunen effektiv und leistungsfähig werden. Die Reform und Modernisierung sind neue Herausforderungen an den Staat. Es gilt die verfügbaren Finanzmittel und gesellschaftlichen Anforderungen strategisch und langfristig in Einklang zu bringen. Öffentliche Aufgaben, auch wenn sie staatlich finanziert werden, müssen nicht zwangsläufig durch öffentliche Institutionen erledigt werden. Die entscheidende Frage ist das Verhältnis von Effizienz und Wirtschaftlichkeit. Qualitative und soziale Standards müssen vorgegeben werden. Leistungs- und Qualitätsorientierung sind deshalb unverzichtbarer Bestandteil des Reformprozesses öffentlicher Verwaltungen. Dazu bedarf es der Abkehr von kameralistischer Haushaltsführung, hin zu einer wirksamen Kosten- und Leistungsrechnung.

### **In Deutschland ist ein „Jobwunder“ möglich**

Eine wirksame Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik ist möglich. Dies zeigt für Deutschland auch ein Vergleich mit der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Von 1983 bis 1990 ist die Anzahl der Erwerbstätigen um 2,2 Millionen von 26.347 Mio. auf 28.495 Mio. gestiegen. Dieser Anstieg ist um so bemerkenswerter, da das Arbeitszeitvolumen in diesem Zeitraum fast auf gleichem Niveau blieb

(1983 = 45.442 Mio. Stunden, 1989 = 45.750 Mio. Stunden und 1990 = 46.127 Mio. Stunden), die Erwerbsquote sogar um 1,6 Prozentpunkte anstieg und die Arbeitslosigkeit von 2.258 Mio. auf 1.883 Mio. Personen zurückging. Worauf war diese Entwicklung zurückzuführen? Folgende Faktoren waren vor dem Hintergrund eines mittleren Wirtschaftswachstums in den 80er Jahren ausschlaggebend:

- die stark zunehmende Besetzung von Vollzeitplätzen mit Teilzeitarbeit (Anstieg der Teilzeitquote von 12,5% auf 16,2%);
- die zusätzliche Beschäftigung aufgrund der kontinuierlichen Arbeitszeitverkürzung (hierauf sind annähernd 1 Mio. zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen);
- Ausbau der Vorruhestandsregelungen (250.000 Beschäftigungsverhältnisse);
- Expansion der Ausbildungsverhältnisse bis 1986;
- Verdoppelung der ABM-Teilnehmer im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik;
- Einführung des Erziehungsurlaubs (ca. 200.000 bei Saldierung der Doppelzählungen durch befristete Einstellungen);
- Verbesserung der Rückkehrförderung für Ausländer durch positivere Anreize (ca. 100.000 Personen).

Außenwirtschaftliche Situation, wirtschaftliches Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Bildungs- und Familienpolitik, Vorruhestandsregelungen und aktive Arbeitsmarktpolitik wirkten in den 80er Jahren zusammen. Daß es nicht zu einer spürbaren Abnahme der Arbeitslosigkeit kam, lag an dem steigenden Arbeitskräfteangebot. Entgegen der stärker beschäftigungswirksamen Politik der Bundesregierung in den 80er Jahren hat die restriktive Haushaltskonsolidierungspolitik in den letzten Jahren entsprechend den Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung seit 1993 bewirkt, daß 450.000 Menschen zusätzlich keine Arbeit mehr haben. Die weitere Schwächung der Inlandsnachfrage wird entsprechende negative Rückwirkungen haben.

Ein Jobwunder in Deutschland ist möglich. Die Beispiele Dänemark und Niederlande zeigen auch für Deutschland gangbare Wege. Wenn aber der bisherige Kurs in der Arbeits- und Sozialpolitik in Deutschland beibehalten wird, stellt sich die Frage: Was passiert, wenn nichts passiert? Dann wird es in Deutschland ein noch stärkeres soziales Gefälle geben. Und die Arbeitslosigkeit wird weiter zunehmen. Die aufgezeigten Politikbündel zur Halbierung der Arbeitslosigkeit sind daher ein Appell an Staat, Bundesbank, Gewerkschaften und Unternehmen. Nur wenn alle Akteure an einem Strang ziehen, gelingt es, den Standort

Deutschland in Europa und international wettbewerbsfähig zu halten. Es muß Schluß sein mit der Methode der Politik der inflationären Forderungen, jeweils adressiert nicht an sich selbst, sondern an die anderen Akteure. Die Halbierung der Arbeitslosigkeit ist nicht ohne Preis zu haben. Aber der Preis, den die Simulationsberechnungen für die Politikbündel ausweisen, ist ein gesellschaftspolitisch akzeptierbarer. Es kommt auf das gemeinsame, verbindliche und zielgerichtete Handeln der Akteure an.

## **Beschäftigungspolitische Konzeptionen der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen**

Die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen wurde im Februar 1995 berufen, um für dringende wirtschafts- und gesellschaftspolitische Probleme Therapievorschläge zu erarbeiten und zugleich zukunftsweisende Konzepte für die weitere Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln. Im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stand der Arbeitsmarkt.

In einem ersten Schritt wurden Umfang und Struktur der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern eingehend analysiert (Teil I).

In einem zweiten Schritt wurden die Ursachen hierfür aufgezeigt (Teil II) und schließlich Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage sowie des materiellen und immateriellen Wohlstandes breiter Bevölkerungsschichten vorgeschlagen (Teil III). Dabei war die Kommission bemüht, ihre Vorschläge stringent aus Befund- und Ursachenteil abzuleiten und in einen logischen Zusammenhang zueinander zu stellen.

### **1. Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern**

Nach Auffassung der Kommission ist die Lage am Arbeitsmarkt in allen frühindustrialisierten Ländern von zwei gegenläufigen Trends geprägt. Einerseits nimmt die Bedeutung von Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß ab; die Nachfrage nach Arbeitskräften - ausgedrückt in Arbeitsvolumen - sinkt. Andererseits steigt jedoch die Zahl derer, die arbeiten wollen. Die Folgen in fast allen frühindustrialisierten Ländern sind rückläufige Erwerbstätigen- und wachsende Arbeitslosenanteile. Dies gilt auch für Deutschland.

Allerdings weist die Kommission bei ihrer Analyse der Arbeitslosigkeit in Deutschland auf drei besondere Faktoren hin, ohne die die Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich eher m  ig wäre. Zum einen spiegelt die hohe Arbeitslosenzahl in Ostdeutschland noch immer die überdurchschnittliche Arbeitsintensität und die weit überproportionale Erwerbsbeteiligung sozialistischer Plan-

wirtschaften wider. Zum Zeitpunkt der Wende betrug die Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland 88 v.H. der Erwerbsfähigen, in Westdeutschland lag sie dagegen nur bei 69 v.H. Und selbst 1996 war die ostdeutsche Erwerbsbeteiligung mit reichlich 74 v.H. noch immer 10 v.H. höher als die westdeutsche. Wäre heute die Erwerbsbeteiligung in Ostdeutschland nicht höher als in Westdeutschland, wären die Arbeitslosenquoten in Ost- und Westdeutschland in etwa gleich hoch. Zum anderen gingen, insbesondere in Ostdeutschland, im Zuge der Wiedervereinigung rund 840.000 Arbeitsplätze bei den Streitkräften, in der Rüstungsindustrie, im Staatsapparat der DDR, in der Staatssicherheit u.ä. verloren. Und schließlich werden in Deutschland jährlich mehrere hunderttausend offene Stellen nicht besetzt, weil sich hierfür weder einheimische noch Arbeitskräfte aus der Europäischen Union finden.

Neben der wachsenden Arbeitslosigkeit bewirkt der quantitative und qualitative Mismatch zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage jedoch gravierende Veränderungen in der Qualität der Erwerbsarbeit. Der Anteil dauerhafter, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherter Vollzeitarbeitsverhältnisse nimmt ab. Zugleich steigt der Anteil von sogenannten Nicht-Normarbeitsverhältnissen wie Teilzeit-, befristete und geringfügige Beschäftigung, Kurz-, Leih- und Heimarbeit sowie AB-Maßnahmen. 1995 waren nach den Untersuchungen der Kommission nur noch etwa zwei Drittel der abhängig Beschäftigten in Normarbeitsverhältnissen. Das verbleibende Drittel war teils freiwillig, teils unfreiwillig in Nicht-Normarbeitsverhältnissen beschäftigt. 1970 hatte dieser Anteil erst ein Sechstel, 1980 erst ein Fünftel betragen. Die Kommission geht davon aus, daß in wenigen Jahren der Anteil der Beschäftigten in Nicht-Normarbeitsverhältnissen auf 50 v.H. steigen wird.

Die wachsende Arbeitslosigkeit, aber insbesondere die Zunahme von Nicht-Normarbeitsverhältnissen hat weitreichende Auswirkungen auf die Verteilung von Erwerbseinkommen und Ansprüchen an die sozialen Sicherungssysteme. Während die Einkommen der dauerhaft Vollzeitbeschäftigten im großen und ganzen am Wachstum der Wertschöpfung teilnehmen, erzielt der überwiegende Teil der Beschäftigten in Nicht-Normarbeitsverhältnissen wesentlich geringere Erwerbs- und Transfereinkommen. Dadurch stagnieren die realen Nettoarbeitsentgelte aller abhängig Beschäftigten praktisch seit 1980. Zugleich wird es immer schwieriger, in Nicht-Normarbeitsverhältnissen existenzsichernde Alterssicherungsansprüche zu erzielen und mit den geringen Beiträgen, die in Nicht-Normarbeitsverhältnissen aufgebracht werden, die Rentenansprüche vormals Vollzeitbeschäftigter zu finanzieren.

Das Wachstum der Wertschöpfung kommt seit Anfang der achtziger Jahre vorrangig Transfer- und Vermögenseinkommen zugute - letzteres Ausdruck für die zunehmende Bedeutung von Kapital und Wissen im Wertschöpfungsprozeß.

## 2. Ursachen steigender Arbeitslosigkeit

Ähnlich wie beim Befund unterscheidet die Kommission bei der Ursachenanalyse nach Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, wobei sie sich bewußt ist, daß die Unterscheidung nicht immer eindeutig ist und erhebliche Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Ursachen bestehen.

Die Ursachen für das derzeitige hohe Arbeitskräfteangebot liegen den Analysen der Kommission zufolge vor allem in der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen, ohne daß gleichzeitig die Erwerbsbeteiligung der Männer zurückging. Diese steigende Erwerbsbeteiligung der Frau hat sowohl materielle als auch immaterielle Gründe. Erstere sind zum einen das sinkende Arbeitsvolumen bei gleichzeitig stagnierendem oder sogar sinkendem Arbeitseinkommen einer wachsenden Zahl von Haushalten. Zur Sicherung des gewohnten Haushaltseinkommens fragt eine wachsende Zahl von Frauen Erwerbsarbeit nach. Zu den materiellen Gründen zählt zum anderen, daß Erwerbsarbeit nicht nur Quelle der Wertschöpfung, sondern zugleich wichtigster Zugang zum Volkseinkommen ist. Der größte Teil des Volkseinkommens fließt unmittelbar oder mittelbar durch Erwerbsarbeit an die Bevölkerung. Für die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen noch bedeutsamer ist nach Auffassung der Kommission allerdings deren steigende Erwerbsorientierung aufgrund der Individualisierung der Gesellschaft. Teilhabe an Erwerbsarbeit ermöglicht Frauen eigenes Einkommen und damit eine eigenständige, unabhängige Existenz. Hinzu kommt, daß in Erwerbsgesellschaften Erwerbsarbeit das wichtigste Instrument zur Selbstverwirklichung, Sinnerfüllung und Identitätsfindung ist.

Der Mismatch am Arbeitsmarkt liegt der Kommission zufolge ferner darin begründet, daß die Erwerbsbevölkerung hohe materielle und immaterielle Ansprüche und Erwartungen an die Erwerbsarbeit stellt, die von der Arbeitskräftenachfrageseite nicht immer erfüllt werden (können). Als Beispiel hierfür nennt die Kommission die häufig vertretene Forderung nach bedürfnisgerechter statt produktivitätsorientierter Entlohnung - insbesondere bei Tätigkeiten mit geringer Produktivität -, die wenig ausgeprägte Neigung zu personenbezogenen Diensten sowie die Ablehnung gesellschaftlich wenig angesehener oder körperlich sowie zeitlich belastender Tätigkeiten.

Zu den wichtigsten Ursachen auf der Arbeitskräftenachfrageseite zählt die Kommission die zügige Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Kapital und Wissen sowie die Globalisierung der Märkte und der Produktion. Die Wirtschaft in frühindustrialisierten Ländern produziert ihre Güter und Dienste immer kapitalintensiver und immer arbeitskräftesparender. Dabei nutzt sie erst einen Bruchteil der bestehenden Möglichkeiten. 1996 blieb ein Sechstel der produktionsbereiten Maschinen ungenutzt. Würden Kapital und Wissen konsequent eingesetzt,

könnte nach Expertenmeinung ein weiteres Drittel der derzeit Erwerbstätigen in den frühindustrialisierten Ländern eingespart werden.

Mit der zunehmenden Verdrängung von Erwerbsarbeit durch Kapital und Wissen nimmt die Bedeutung der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß ab. Folglich fließen die Erträge der Tätigkeiten zunehmend an Kapitaleigner und Wissensträger und abnehmend an die Anbieter von Erwerbsarbeit, d.h. die Arbeitnehmer. Da nichts darauf hindeutet, daß dieser Verdrängungsprozeß zum Stillstand kommt, werden sich nach Auffassung der Kommission die Erwerbseinkommen und die davon abgeleiteten staatlichen Transfers wachsender Teile der Bevölkerung auf absehbare Zeit deutlich schwächer entwickeln als Einkommen aus Vermögen. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist damit mittelfristig eine weitere Zunahme der materiellen Ungleichheit programmiert.

Die Beschäftigungs- und Verteilungsprobleme, die mit der Verdrängung von Erwerbsarbeit durch Kapital und Wissen einhergehen, werden der Kommission zufolge durch die Globalisierung der Wirtschaft noch verstärkt. Durch die weltweite Mobilität der Produktionsfaktoren Kapital und Wissen, die immer mehr Ländern den Zugang zu diesen Faktoren eröffnet, vor allem aber auch durch die verbesserte Qualität des Humankapitals in vielen aufstrebenden Industrieländern, ist die Zahl attraktiver Produktionsstandorte gestiegen. Für die Erwerbsbevölkerungen frühindustrialisierter Länder hat dies dramatische Konsequenzen. Innerhalb einer Generation werden nach Expertenmeinung zusätzlich eine Milliarde qualifizierter, motivierter Menschen aus Nicht-OECD-Ländern ihre Arbeitskraft auf dem Weltarbeitsmarkt anbieten. Nicht zuletzt dadurch sind einer Untersuchung des MIT zufolge bis zum Jahr 2010 etwa 80 v.H. aller Arbeitsplätze in den G7-Staaten auslagerungsfähig.

Während Deutschland in bezug auf die materielle Wohlstandsmehrung zu den Gewinnern der Globalisierung zählt, dürfte es im Bereich der Beschäftigung, insbesondere im niedrig produktiven Bereich, eher zu den Globalisierungsverlierern gehören. Negative Beschäftigungswirkungen sind insbesondere bei der passiven Lohnveredlung sowie den kostenorientierten Direktinvestitionen im sekundären Sektor zu beobachten. Allerdings hält die Kommission konkrete Aussagen über die qualitativen und quantitativen Beschäftigungseffekte der Globalisierung insgesamt derzeit für nicht möglich, da empirische Untersuchungen über die Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen der Globalisierung in den frühindustrialisierten Ländern lückenhaft und nur bedingt belastbar sind.

Damit stehen die Erwerbsbevölkerungen der frühindustrialisierten Länder unter einem doppelten Anpassungsdruck. Insbesondere in den Bereichen standardisierbarer Tätigkeiten wird Erwerbsarbeit zunehmend durch Kapital und Wissen ersetzt. Zugleich müssen sie immer häufiger mit Erwerbsbevölkerungen



konkurrieren, die vergleichbare Tätigkeiten zu einem wesentlich geringeren Lohn anbieten.

### **3. Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage**

Bei den vorgeschlagenen Maßnahmen geht die Kommission davon aus, daß aufgrund der dargestellten Veränderungen von Produktions- und Beschäftigungsbedingungen die überkommene arbeitnehmerzentrierte, industriegeprägte Erwerbsarbeitsgesellschaft zu Ende geht und durch eine unternehmerische Wissensgesellschaft ersetzt wird. Die Kommission möchte ausdrücklich nicht die Illusion nähren, in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft könnte im großen und ganzen alles bleiben, wie es ist, oder gar, daß auf dem Arbeitsmarkt frühere Verhältnisse wiederhergestellt werden könnten. Die Zeiten der sechziger und siebziger Jahre, als die Arbeitslosigkeit gering und die Erwerbstätigkeit hoch war, und vor allem die Beschäftigung in dauerhaften Vollzeitarbeitsverhältnissen fast der ganzen Bevölkerung einen wachsenden materiellen und immateriellen Lebensstandard sicherte, werden kurz- und mittelfristig nicht wiederkehren.

Gemessen an dem von der Kommission zu Beginn ihrer Arbeit gesetzten Zielbündel - möglichst niedrige Arbeitslosenquote und hoher Beschäftigungsstand bei möglichst hohem materiellen und immateriellen Lebensstandard für möglichst große Teile der Bevölkerung - gibt es nach ihrer Auffassung kaum ein frühindustrialisiertes Land, das die gemeinsamen Arbeitsmarktherausforderungen so zufriedenstellend meistert, daß Deutschland dessen Strategie einfach übernehmen könnte. Es gibt zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit - so die Kommission - kein Patentrezept. Alle Strategien haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile, die in der politischen Diskussion offengelegt werden müssen. Für die Kommission steht nicht zuletzt aufgrund internationaler Vergleiche fest, daß eine kurzfristige Verbesserung der Beschäftigungslage nur dann ohne gesamtwirtschaftliche Wohlstandseinbußen möglich ist, wenn für begrenzte Zeit größere Unterschiede der individuellen Einkommen hingenommen werden. Dabei geht die Kommission allerdings davon aus, daß bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen mittel- und langfristig positive Wirkungen deutlich überwiegen und Wohlstand und Beschäftigung nachhaltig verbessert werden.

Um bei weiter steigendem materiellen und immateriellen Wohlstand breiter Bevölkerungsschichten die Beschäftigungslage in Deutschland zu verbessern und möglichst die Arbeitslosigkeit zu senken, empfiehlt die Kommission vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen zwei Strategien und eine Reihe sie ergänzender Maßnahmen. Mit der ersten, eher offensiven Strategie, der sogenannten Erneuerungsstrategie, sollen die genannten Ziele durch eine Stär-

kung der dynamischen Kräfte in Wirtschaft und Gesellschaft und eine breitere Vermögensbildung erreicht werden. Mit der zweiten, eher defensiven Strategie, der sogenannten Anpassungsstrategie, sollen hingegen vorhandene Erwerbsarbeit wettbewerbsfähig gehalten, vernachlässigte Beschäftigungsfelder ausgebaut, das individuelle Angebot an Erwerbsarbeit vermindert und Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit erschlossen werden. Als ergänzende Maßnahmen sollen der Kommission zufolge die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes erhöht und politische Zuständigkeiten stärker regionalisiert werden. Ferner zieht die Kommission aus den Vorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungslage eine Reihe von Schlußfolgerungen für die sozialen Sicherungssysteme und zeigt Optionen für deren künftige Gestaltung auf.

Beide Strategien sowie die ergänzenden Maßnahmen sollten der Kommission zufolge sofort umgesetzt werden. Denn die offensive Strategie braucht eine gewisse Zeit, um wirksam zu werden. Bis dahin müssen kurzfristige, defensive Maßnahmen ergriffen werden, um die Beschäftigungslage zu verbessern. Beide Strategien - wie auch die ergänzenden Maßnahmen - erfordern erhebliche Umstellungen, insbesondere im mentalen Bereich, d. h. bei den Sicht- und Verhaltensweisen der Gesamtbevölkerung, vor allem aber der Erwerbsbevölkerung.

### *3.1 Erneuerungsstrategie*

Durch die Erneuerungsstrategie sollen sich breite Bevölkerungsschichten zu Unternehmern ihrer Arbeitskraft und Daseinsvorsorge entwickeln und so ihre objektiv und subjektiv erheblich erweiterten Handlungsmöglichkeiten individuell nutzen. Neben einer grundlegenden Veränderung der Einstellung der Bevölkerung zu Wettbewerb, Leistung, Selbständigkeit, Verantwortungsbewußtsein u.a.m. müssen die Qualifikationen der Erwerbspersonen der veränderten Wirklichkeit angepaßt werden. Im Mittelpunkt der Bildungspolitik muß nach Auffassung der Kommission die Aufwertung der Erwerbsarbeit durch Wissen stehen. Bildungsziel darf nicht länger der perfekte Kopist vorgegebener Blaupausen sein.

In Zukunft muß die Befähigung zu eigenverantwortlichem, unternehmerischem Handeln bereits in den Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen vermittelt werden. Hier bestehen derzeit - so die Kommission - empfindliche Defizite. Ferner muß die berufsorientierte Qualifikation relativiert werden, da der zukünftige Bedarf der Wirtschaft nur zum Teil bekannt ist. Die berufliche Ausbildung muß künftig für ein facettenreiches Berufsleben bis hin zu grundlegenden Berufswechseln qualifizieren. Bei Schülern, Auszubildenden und Studenten müssen künftige Fähigkeiten und Orientierungen geweckt und vermittelt werden, die aus der Arbeitnehmerhaltung herausführen und vom Recht auf einen vorgefertigten Arbeitsplatz geprägt sind. Statt dessen gilt es nach Auffassung der

Kommission, gezielt Kenntnisse zu vermitteln, die auf die alltägliche Existenzbewältigung in einer sich globalisierenden Welt abzielen.

Hiermit eng verbunden ist auch die Förderung von Selbständigkeit und Unternehmertum. Die Kommission spricht sich u.a. für den erleichterten Zugang zu Risikokapital für Existenzgründer aus. In dieselbe Richtung geht auch die Erleichterung von Innovationen. Hierzu gehört u. a. die bessere Nutzung vorhandenen Wissens. Zu erleichtern sind schließlich auch Investitionen, vor allem beschäftigungsfördernde Neu- und Erweiterungsinvestitionen. Die Kommission ist sich jedoch bewußt, daß letzteres vor dem Hintergrund verstärkter Globalisierung niedrigere Steuern und / oder Arbeitskosten voraussetzt.

Ferner plädiert die Kommission für eine Intensivierung des Wettbewerbs, dadurch daß Güter- und Dienstleistungsmärkte stärker liberalisiert, staatliche Unternehmen privatisiert und Infrastruktureinrichtungen modernisiert werden. Schließlich plädiert die Kommission für eine geringere Belastung der Wirtschaft. Hierzu müssen der Staatsanteil vermindert, d.h. staatliche Leistungen effizienter erbracht oder eingeschränkt werden. Ergänzend hierzu hält die Kommission Verschiebungen der Steuerlasten von der direkten zur indirekten Besteuerung für wünschenswert. Um der Bevölkerung die Kosten staatlichen Handelns unmittelbar vor Augen zu führen, empfiehlt sie darüber hinaus, Arbeitnehmern die gesamten Bruttoarbeitseinkommen auszubezahlen und sie - ähnlich wie Selbständige - Steuern und Sozialbeiträge individuell abführen zu lassen.

Die spürbare Verminderung von Steuern und Sozialbeiträgen ist der Kommission zufolge auch Voraussetzung für eine verbesserte Vermögensbildung breiter Bevölkerungsschichten. Dazu ist erstens das Bewußtsein zu wecken, daß die Bedeutung der Erwerbsarbeit bei der Wertschöpfung ab- und die von Kapital und Wissen zunimmt. Gemessen an anderen frühindustrialisierten Ländern sind die Deutschen vor allem am Produktivkapital zu wenig beteiligt. Durch die Verbreiterung der Vermögensbildung will die Kommission sicherstellen, daß große Teile der Bevölkerung trotz der Verdrängung von Erwerbsarbeit an den durch Wissen und Kapital bewirkten Wohlstandssteigerungen teilnehmen. Hinzu kommt, daß eine vermögendere Bevölkerung sich besser unternehmerisch verhalten kann. Zur Verbreiterung der Vermögensbildung macht die Kommission eine Reihe konkreter Vorschläge. Neben der Stärkung der Bereitschaft und Fähigkeit der Bevölkerung zur Vermögensbildung plädiert sie für den Ausbau von Erfolgs- und Unternehmensbeteiligungen sowie für Pensionsfonds. Ergänzend hierzu empfiehlt sie, alle Vermögensformen steuerlich gleich zu behandeln. In diese Gleichbehandlung sind Immobilien, Lebensversicherungen und betriebliche Alterssicherungssysteme einzubeziehen.

Ferner spricht sie sich für die Reform der sozialen Sicherungssysteme aus. Denn diese binden den größten Teil der Vermögensbildungskapazität der Durch-

schnittshaushalte, ohne je Vermögen entstehen zu lassen. So hat ein durchschnittlich verdienender Arbeitnehmer, der 45 Jahre lang einer Erwerbstätigkeit nachgeht, neben seinem ohnehin gebildeten Vermögen eine noch darüber hinausgehende Vermögensbildungskapazität von weit über einer Million. Das ist die Summe, die er bei einer unterstellten Verzinsung von 3 v.H. im Laufe seines Erwerbslebens in Form von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen an die gesetzliche Alters- und Pflegeversicherung abführt.

Ob und inwieweit durch die Stärkung von Dynamik in Wirtschaft und Gesellschaft und die Verbreiterung der Vermögensbildung neben Wohlstandssteigerungen auch eine Verbesserung der Beschäftigungssituation herbeigeführt wird, ist hingegen ungewiß. Dies hängt von der Kapital- und Wissensintensität der Wachstumsbereiche ab. Nur wenn auch arbeitsintensive Teile der Volkswirtschaft expandieren, wird - so die Auffassung der Kommission - in größerem Umfang die Beschäftigung steigen.

### 3.2 *Anpassungsstrategie*

Mit der zweiten, defensiven Strategie soll vor allem der verschlechterten Position von Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß Rechnung getragen werden. Hierzu schlägt die Kommission zum einen vor, die Arbeitskosten spürbar zu senken, vor allem bei den Beschäftigten mit geringer Produktivität. Dies kann geschehen durch eine differenzierte, d.h. produktivitätsorientierte Entlohnung, durch eine Verminderung der gesetzlichen und / oder tariflichen Lohnzusatzkosten und / oder der Direktentgelte. Die Differenzierung der Arbeitseinkommen kann regionalen, sektoralen und qualifikatorischen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Die Kommission spricht sich für alle drei Differenzierungsvarianten aus.

Zum anderen plädiert die Kommission für eine deutliche Verminderung der individuellen Arbeitszeit. Allerdings muß sichergestellt werden, daß die Arbeitszeitverkürzung freiwillig bzw. wie in Holland im Rahmen eines großangelegten Konsenses und kostenneutral geschieht. Schließlich spricht sich die Kommission für die Erschließung von ungeliebten, oft unattraktiven, niedrig produktiven und folglich schlecht bezahlten kleinen Diensten aus. Wie sowohl historische als auch internationale Vergleiche zeigen, gibt es in diesem Bereich ein erhebliches Beschäftigungspotential. Dieses Potential ist in Deutschland nicht ausgeschöpft. Ursächlich hierfür ist, daß Anbieter und Nachfrager oft unterschiedliche Vorstellungen vom Wert dieser Dienste haben. Hinzu kommt, daß Anbieter und Nachfrager mitunter hohe mentale Barrieren überwinden müssen, um diese Dienste über den Markt abzuwickeln.

Dabei ist sich die Kommission bewußt, daß sich mit einer solchen Anpassungsstrategie die Beschäftigungslage wahrscheinlich spürbar verbessern läßt.

Die Kehrseite hiervon sind sinkende Arbeitseinkommen und Lebensstandards bei einem Teil der Erwerbsbevölkerung. Dies zeigen ausländische Erfahrungen. Alle drei Maßnahmenbündel sind nämlich in dem einen oder anderen frühindustrialisierten Land verwirklicht worden. Das erste und dritte vor allem in den USA und dem Vereinigten Königreich, das erste und zweite in den Niederlanden. Als Folge ist in allen diesen Ländern eine deutliche Verminderung des Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten bei gleichzeitig nicht minder deutlichem Anstieg des Wohlstands einer Minderheit zu beobachten. Folglich weitet sich die Einkommensschere in allen diesen Ländern.

Die Kommission setzt sich intensiv mit den Folgen niedriger Löhne und möglicher politischer Reaktionen sowie deren Vor- und Nachteilen auseinander, ohne daß sie sich explizit für die eine oder andere Möglichkeit ausspricht. Die erste Option ist, Erwerbstätige mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums mit Hilfe staatlicher Transfers z.B. in Form ergänzender Sozialhilfe auf das bestehende Existenzminimum hochzuschleusen. Das aber könnte - da Mitnahmeeffekte seitens der Arbeitgeber bei der Niedriglohnstrategie nicht auszuschließen sind - zu mehr Ausgaben der öffentlichen Haushalte beitragen. Dadurch droht über den Sozialbereich eine weitere Ausdehnung der öffentlichen Haushalte, die ihrerseits die Entfaltung von mehr Dynamik in Wirtschaft und Gesellschaft beeinträchtigen könnte. Entsprechend könnten etwaige positive Beschäftigungseffekte wieder zunichte gemacht werden.

Die zweite Option ist die Absenkung des Existenzminimums. Denn dieses läßt - wenn überhaupt - nur geringen Spielraum für Lohnsenkungen niedrig produktiver Arbeitskräfte. Wie das Beispiel der USA zeigt, kann durch die Senkung des Sozialhilfeniveaus die Beschäftigungslage besonders im Niedriglohnbereich abermals verbessert werden. Dadurch könnten Wirtschaftswachstum und Steuereinnahmen steigen, die öffentlichen Haushalte entlastet werden. Der Zuwandererdruck könnte nachlassen. Dem stehen jedoch wachsende materielle und immaterielle Ungleichheit, zunehmende Erscheinungsformen von Armut, steigende Kriminalität etc. entgegen.

Um zu verhindern, daß die geringen Erwerbseinkommen im Alter, aber auch bei Arbeitslosigkeit, zu nicht existenzsichernden Transferansprüchen führen, könnten - dies ist die dritte Option - existenzsichernde Transferansprüche vor allem im Alter unabhängig von vorangegangener Erwerbsarbeit und den hierbei erzielten Erwerbseinkommen gewährt werden. Nur dann könnten Erwerbseinkommen deutlich sinken, ohne daß Rentenbezieher in großer Zahl sozialhilfebedürftig werden.

Neben der Erhaltung und Schaffung marktgängiger Arbeitsplätze im gering produktiven und damit gering entlohnten Bereich will die Kommission die Erschließung nicht-marktgängiger, gemeinwohlorientierter Arbeit: sogenannte Bürgerarbeit fördern. Die Bürgerarbeit ist kooperativ und projektbezogen. Die Projekte liegen jenseits von Erwerbsarbeit und Freizeitbeschäftigungen, Tätigkeiten von Wohlfahrtsverbänden und im Rahmen von Sozialhilfe, Zivildienst, einfachen, personenbezogenen Diensten und nicht zuletzt Schwarzarbeit. Sie sind zeitlich begrenzt und werden von Ausschüssen, die von den Gemeinden eingesetzt werden, ausgewählt. Die Durchführung der Projekte wird von den Projektbeteiligten unter der Leitung unternehmerisch befähigter Persönlichkeiten selbst organisiert. Die Beteiligung ist freiwillig und steht allen Erwerbsfähigen offen. Doch hat niemand einen Anspruch auf Beteiligung. Die Auswahlkriterien sind Qualifikation und Bedarf.

Mit Abschluß eines Projekts endet auch das jeweilige Engagement. Über die Beteiligung an einem anderen Projekt muß neu befunden werden. Dabei ist darauf zu achten, daß durch die Beteiligung an Bürgerarbeit die Bereitschaft zu regulärer Erwerbsarbeit und Tätigkeiten im Rahmen der Sozialhilfe nicht beeinträchtigt wird. Die Bürgerarbeit soll unentgeltlich erbracht werden. Lediglich Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger sollen für diese Tätigkeiten ein Bürgergeld in Höhe der Sozialhilfe erhalten.

Die Bürgerarbeit hat experimentellen Charakter. Sie kann in Form von Modellversuchen getestet werden. Gelingt der Versuch, kann Bürgerarbeit sowohl zur Stärkung der unternehmerischen Kräfte beitragen als auch den Angebotsdruck vom Arbeitsmarkt nehmen. Denn durch diese materiell nicht entlohnte, aber immateriell belohnte Arbeit kann nicht zuletzt die Fixierung auch solcher Bevölkerungsgruppen auf Erwerbsarbeit gelockert werden, die eines Erwerbseinkommens gar nicht bedürfen.

### 3.3 *Ergänzende Maßnahmen*

Neben den beiden Strategien schlägt die Kommission Maßnahmen vor, die diese ergänzen sollen. Sie zielen zum einen darauf ab, die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes zu verbessern und zum anderen politische Zuständigkeiten stärker zu regionalisieren.

Im Rahmen der Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes spricht sich die Kommission u. a. dafür aus,

- individuelle Arbeitszeit und Personaleinsatz zu flexibilisieren,
- die Vermittlungstätigkeit zu verbessern,
- die Arbeitsmarkttransparenz zu verbessern,

- die Zumutbarkeitsanforderungen konsequent durchzusetzen, d.h. erwerbsfähigen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern konsequent Arbeit zuzuweisen,
- die Arbeitslosenversicherung zu reformieren, z.B. durch eine stärkere Trennung von Versicherungs- und Arbeitsförderungsleistungen (letztere sollen steuerfinanziert werden) sowie
- den Mißbrauch von arbeitsmarktrelevanten Sozialleistungen, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung konsequent zu bekämpfen.

Große Bedeutung mißt die Kommission auch der weiteren Regionalisierung politischer Zuständigkeiten und Verantwortungen in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung bei. Durch die ständige Verwischung der Ergebnisse unterschiedlicher Wirtschaftskraft ist der regionale Wettbewerb, um bestmögliche Problemlösungen erlahmt. Zumindest für die alten Länder der Bundesrepublik muß nach Auffassung der Kommission gelten: Jedes Land ist für seine Entwicklung im wesentlichen selbst verantwortlich. Der Sonderstatus der neuen Länder ist zeitlich zu begrenzen.

Im Rahmen der stärkeren Regionalisierung politischer Zuständigkeiten spricht sich die Kommission im einzelnen aus für:

- eine Reform des horizontalen Länderfinanzausgleichs. U. a. soll ein Land nur verpflichtet sein, maximal 50 v.H. seiner überschießenden Finanzkraft für den Finanzausgleich zur Verfügung zu stellen.
- eine Reform der vertikalen Finanzbeziehungen im Sinne einer stärkeren Entflechtung der Kompetenzen von Bund und Ländern. Dies bedeutet den Rückzug der Länder aus Gemeinschaftsfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben. Zugleich sollten den Ländern anstelle des derzeitigen Systems der Gemeinschaftssteuern größere Möglichkeiten zur selbständigen Gestaltung ihrer Steuereinnahmen eingeräumt werden. Dies kann der Kommission zufolge entweder über bestimmte Hebesatzrechte und Zuschläge auf Länderebene oder durch eigene, in der alleinigen Hoheit der Länder liegende Steuern erfolgen.
- eine Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung sowie
- eine Regionalisierung von Krankenversicherung und Pflegeversicherung.

### *3.4 Schlußfolgerungen für die sozialen Sicherungssysteme*

Bei den sozialen Sicherungssystemen besteht aus Sicht der Kommission Umgestaltungsbefehl. Denn würden die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen umgesetzt, stünden den sozialen Sicherungssystemen weniger Mittel zur



Verfügung: Sei es, weil die breitere private Vermögensbildung eine Begrenzung der staatlichen umlagefinanzierten Systeme bedingt, sei es, weil aufgrund geringerer Arbeitseinkommen eines wachsenden Teils der Bevölkerung die Beitragseinnahmen sinken. Zugleich steigt die Zahl derer, die keine existenzsichernden Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme insbesondere an die gesetzliche Alterssicherung haben. Soll vermieden werden, daß künftig Millionen von Menschen die Bedürftigkeitsprüfung ablegen müssen, plädiert die Kommission dafür zu prüfen, inwieweit künftig soziale Sicherung und Erwerbsarbeit entkoppelt, der umlagefinanzierte Teil begrenzt und Mindestsicherungselemente eingeführt werden können.

## **Literatur**

Bericht der Kommission für Zukunftsfragen

Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen

Teil I, Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, 4. Auflage, Bonn 1996, 153 Seiten.

Part I, Employment and unemployment in Germany and other early industrialized countries, Bonn 1997, 143 pages.

Teil II, Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, 2. Auflage, Bonn 1997, 214 Seiten.

Teil III, Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, 2. Auflage, Bonn 1997, 233 Seiten.

Leitsätze, Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Teile I, II und III des Kommissionsberichts, Bonn 1997, 100 Seiten.

Gutachten im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen, 3 Bände, Bonn 1998, insgesamt 1.683 Seiten.



## Die beschäftigungspolitischen Vorschläge des IAB

### Ausgangslage

In der Bundesrepublik herrscht seit über 20 Jahren eine hohe Arbeitslosigkeit, die im Zuge der letzten Rezession eine Rekordhöhe erreicht hat. Drei Aspekte finden bei der Beurteilung der Arbeitslosigkeit in der Öffentlichkeit meist zu wenig Beachtung:

- (1) Die registrierte Arbeitslosigkeit gibt das tatsächliche Ausmaß der Unterbeschäftigung nur unzureichend wieder.  
Rechnet man zu den 1996 im Jahresdurchschnitt registrierten Arbeitslosen von rd. 4 Mio. noch die Stille Reserve sowie die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gestützte Beschäftigung und die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dem aktuellen Arbeitskräftepotential entzogenen Erwerbspersonen hinzu, so waren 1996 im vereinten Deutschland sogar ca. 7,6 Mio. Erwerbspersonen ohne regulären Arbeitsplatz.
- (2) Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind hoch. Die gesamtfiskalischen Kosten beliefen sich 1996 auf 160 Mrd. DM. Damit dürfte auf der Hand liegen, eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf mittlere Sicht dürfte nur dann gelingen, wenn es gelingt die Arbeitslosigkeit deutlich zu verringern.
- (3) Die registrierte Arbeitslosigkeit hat sich in Deutschland in drei Schüben aufgebaut und zwar im Gefolge der beiden Ölkrisen Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre und im Gefolge der Rezession von 1993. In jüngster Zeit hat die Arbeitslosigkeit eine Rekordhöhe erreicht. Es stellt sich daher die Frage: Geht uns die Arbeit aus? Schafft Wachstum keine Arbeitsplätze mehr?

Die ostdeutsche Arbeitslosigkeit ist zum ganz überwiegenden Teil die Folge des Systemwechsels von der früheren, abgeschotteten und abgewirtschafteten Planwirtschaft mit nicht marktgerechter Wirtschaftsstruktur und unproduktiver Beschäftigung zu einer offenen, in die Weltwirtschaft integrierten Marktwirtschaft. Der Umstellungsprozeß gestaltete sich schwieriger als zunächst erwartet, weil die ostdeutsche Wirtschaft nicht nur eine extreme Währungsaufwertung und eine schockartige Beseitigung der wirtschaftlichen Reglementierung zu verkraften

hatte, sondern auch eine rasche Lohnanpassung in Richtung des Lohnniveaus in den alten Bundesländern. Hinzu kommt, daß in Ostdeutschland bislang noch ein wesentlich größerer Teil der Frauen erwerbstätig sein möchte als in Westdeutschland.

In Westdeutschland konnten die Beschäftigungseinbrüche im Gefolge der drei bisherigen Wirtschaftsrezessionen jeweils binnen vier Jahren wieder aufgeholt werden. 1992 lag die Beschäftigung sogar um 2,4 Mio. über dem Stand des letzten Vollbeschäftigungsjahres 1973. Es kann also keine Rede von einer Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung sein. Auch heute liegt die Beschäftigung mit ca. 28 Mio. in den alten Bundesländern trotz des massiven Einbruchs seit 1993 immer noch um ca. 800 000 höher als 1973.

Daß es während der ganzen Zeit zu keinem durchgreifenden Abbau der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland kam, hängt damit zusammen, daß im gleichen Zeitraum das Erwerbspersonenpotential ständig relativ stark anstieg, zunächst bedingt durch stark besetzte Nachwuchsjahrgänge und zunehmende Frauenerwerbsneigung, in den letzten Jahren vor allem durch die Zuwanderung von Ostdeutschen, Aussiedlern und Ausländern sowie durch ostdeutsche Einpendler. Dadurch gab es in Westdeutschland 1994 rd. 6 Mio. Erwerbspersonen mehr als im letzten Vollbeschäftigungsjahr 1973 (siehe Tabellenanhang).

Nach heutiger Einschätzung wird die Beschäftigung bei - im Vergleich zur Vergangenheit - unveränderten Verhaltensweisen der wirtschaftlichen Akteure auch auf mittlere Sicht nicht wesentlich zunehmen. Dem steht nach IAB-Einschätzung ein tendenziell unverändertes Potential an Erwerbspersonen gegenüber. Ein spürbarer Abbau der Arbeitslosigkeit ist daher unter Status-quo-Bedingungen vorerst kaum zu erwarten.

**Gibt es auf kurze und mittlere Sicht Möglichkeiten die Beschäftigung deutlich zu steigern und auf diesem Weg die Arbeitslosigkeit in nennenswertem Umfang abzubauen?**

Die bei status-quo Bedingungen erwartbare ungünstige Entwicklung ist keineswegs zwangsläufig. Dies belegen Simulationsrechnungen des IAB auf der Basis seines makroökonomischen Modells SYSIFO am Beispiel Westdeutschland, die zu dem in einer Kanzlerrunde Ende 1995 formulierten Ziel die Arbeitslosigkeit bis 2000 zu halbieren im 1. Hj. 1996 durchgeführt wurden. Untersucht wurden v.a. solche Instrumente, die unmittelbar im Gestaltungsspielraum der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Akteure (Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staat

einschl. Sozialversicherung) liegen: Arbeitszeitpolitik, Lohnpolitik, Fiskal- und Sozialpolitik.

Die Simulationen beziehen sich nur auf Westdeutschland, da bislang nur für Westdeutschland eine die interdependenten Verhaltensweisen erfassende ökonometrische Modellierung möglich war. Das weitgehend als nichtökonometrisches Quotenmodell gestaltete Rumpfmmodell für Ostdeutschland ist allerdings mit dem westdeutschen Modell in vielerlei Hinsicht verknüpft, so daß wechselseitige Rückwirkungen erfaßt sind.

In einem erstem Schritt wurde die Wirkung einzelner politischer Instrumente ohne Veränderung anderer exogener politischer Stellgrößen untersucht. Mit diesem Instrumentenkasten wurden im Sinne einer neutralen Politikberatung quantitative Anhaltspunkte dafür gegeben, welche Beschäftigungseffekte und welche Rück- und Nebewirkungen jeweils von einer einzelnen Maßnahme im gesamtwirtschaftlichen Kontext zu erwarten sind.

Welche sind nun die wichtigsten Vor- und Nachteile der einzelnen Maßnahmen?

Politik-Strategien Wirkung auf	Arbeitszeitverkürzung	Lohnzurückhaltung	Steuer- und Abgabensenkung, Ausgabenerhöhung	Steuer- und Abgabenerhöhung, Ausgaben-senkung
Beschäftigung	+	+	+	-
	schnell greifend (bei einmaliger Verkürzung im Zeitverlauf abnehmend)	langsam anlaufend (bei längerfristiger Zurückhaltung beachtlich)		
Wirtschaftswachstum	-	+	+	-
Inflationsrate	-	+	meist +	meist -
Finanzierungssaldo des Staates	+	-	- im Zeitverlauf abnehmend	+ im Zeitverlauf abnehmend

+ : positive Wirkung

- : negative Wirkung

Zu beachten ist, daß sich alle Simulationen naturgemäß auf Maßnahmen beschränken müssen, die sich in dem makroökonomischen SYSIFO-Modell abbilden lassen. Damit sind von vornherein der Disaggregation sowohl auf der Ebene der Maßnahmen als auch auf der Ebene der Ergebnisse Grenzen gesetzt. Nach Regionen, Sektoren, Berufen und Qualifikationen sind Abweichungen denkbar. Nicht berücksichtigt sind auch eventuelle Diskrepanzen zwischen Angebot und Bedarf an Arbeitskräften - der sog. „mismatch“ -, wodurch die modellierten Beschäftigungseffekte eventuell verzögert werden könnten.

Schließlich ist vor einer Überinterpretation derartiger Simulationsergebnisse zu warnen, insbesondere vor einer Überinterpretation der absoluten Ergebnisse. Auch wenn aus Gründen der rechnerischen Konsistenz genaue Ergebnisse ausgewiesen werden, müssen diese als mit einem deutlichen Schwankungsbereich versehen gedacht werden. Die Modellergebnisse sollten prinzipiell nur als Tendenzaussagen auf der Grundlage bisheriger Verhaltensweisen und als Hinweise auf die Relation von Größenordnungen und damit auf das Gewicht von Maßnahmen, Wirkungen und Problemen verstanden werden.

#### *Zunächst zur Arbeitszeitpolitik:*

In der Studie wurde die Wirkung einer Verkürzung der Jahresarbeitszeit (um insgesamt 26 Std. im Jahr 1997, das entspricht etwa einer halben Wochenstunde) für verschiedene Arten der Arbeitszeitpolitik durchgespielt: Erhöhung der Teilzeit, Abbau von Überstunden, schematische Verkürzung der Jahresarbeitszeit z.B. der Wochenarbeitszeit mit und ohne Lohnausgleich (siehe Tabellenanhang).

Auffällig ist: Alle Maßnahmen führen sehr rasch zu beachtlichen positiven Beschäftigungseffekten, am meisten bei mehr Teilzeit und weniger zuschlagpflichtigen Überstunden, also bei kostengünstigen und flexiblen bzw. reversiblen Formen, am geringsten dagegen bei einer allgemeinen Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit vollem Lohnausgleich. Ausgegangen wurde dabei davon, daß die Betriebszeiten jeweils unverändert bleiben, im Umfang der Arbeitszeitverringerung also eine Entkoppelung der Arbeitszeiten von den Betriebszeiten erfolgt. Ohne diese Entkoppelung dürften die Effekte ungünstiger ausfallen.

Hauptvorteil der Arbeitszeitverringerung ist die schnelle Wirkung. Denn bei zunächst unveränderter Produktion und Produktivität muß eine schlagartig verringerte durchschnittliche Jahresarbeitszeit durch weniger Entlassungen oder vermehrte Neueinstellungen aufgefangen werden.

Hauptnachteil ist, daß die verbesserte Arbeitsmarktlage bei den ansonsten als unverändert unterstellten Verhaltensweisen zu höheren Kosten und Preisen und schließlich zu niedrigerem Wirtschaftswachstum führt. Letztlich wird potentieller materieller Wohlstand gegen mehr immateriellen Wohlstand in der Form von mehr Freizeit eingetauscht.

Genereller Nutznießer einer Arbeitszeitverkürzung ist der Staatshaushalt, da einerseits die niedrigere Arbeitslosigkeit zu geringeren Transferzahlungen führt, andererseits die höheren Preise, Löhne und Beschäftigtenzahlen die Staatseinnahmen bei unveränderten Steuer- und Abgabesätzen stärker positiv beeinflussen.

Sollte der Staat jedoch nicht - wie in den vorliegenden Simulationsrechnungen unterstellt - die dem Einkommenskreislauf entzogenen Mittel zur Schuldentilgung, sondern z.B. zu Steuer- und Abgabensenkungen verwenden, käme es zu höheren Beschäftigungseffekten und wären die arbeitszeitbedingten Wachstums- einbußen mehr oder weniger kompensierbar. Allerdings ist dann im Zuge des höheren Wirtschaftswachstums wiederum mit zusätzlichem Preis- und Lohnauftrieb zu rechnen.

Welche Effekte sind demgegenüber einer generellen *Lohnzurückhaltung* zuzuschreiben, bei der die Löhne höchstens im Umfang des Produktivitätsfortschrittes steigen und eher diesen Spielraum nicht ausnutzen? Wie die Studie zeigt (siehe Tabellenanhang), benötigt eine zurückhaltende Lohnpolitik einen langen Atem, um beschäftigungswirksam zu werden, d.h. erst mittelfristig erreichen die positiven Beschäftigungseffekte einen größeren Umfang, werden längerfristig aber beachtlich.

Wie ist dieses Verlaufsmuster zu erklären?

Die positiven Beschäftigungseffekte kommen primär über die Kostenentlastung zustande, zumal die geringeren Nominallohnzuwächse das Nachfragewachstum zunächst dämpfen. Diese Kostenentlastung wirkt auf zwei Wegen: Erstens vermindert sich über die Entlastung bei den Lohnstückkosten der Druck der Lohnpeitsche auf die Rationalisierung, so daß die Produktivität langsamer wächst. Zweitens ermöglichen die geringeren Lohnstückkosten niedrigere Preise und Zinsen. Die niedrigeren Preise regen trotz dadurch ausgelöster Aufwertung der DM die reale Nachfrage und schließlich auch die Erweiterungsinvestitionen an. Es dürfte auf der Hand liegen, daß alle diese Reaktionen Zeit und daher auch stabile mittel- und längerfristige Erwartungen brauchen. Eine einmalige Lohnzurückhaltung kann nicht viel bewegen.

Erkauft und begünstigt zugleich werden die positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekte einer zurückhaltenden Lohnpolitik durch höhere Haushaltsdefizite, da die Staatseinnahmen wegen der geringen Preis- und Lohnsteigerungen bei unveränderten Steuer- und Abgabesätzen weniger zunehmen.

Mit welchen gesamtwirtschaftlichen Effekten ist im Vergleich dazu bei Variationen der *Sozial- und Fiskalpolitik* zu rechnen?

Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen entsprechen in ihren grundsätzlichen Wirkungsrichtungen den üblichen Erwartungen:

- Erhöhungen der Abgaben und Steuern bzw. Senkungen der Staatsausgaben und Sozialleistungen führen in Zeiten der Unterbeschäftigung über den damit verbundenen Nachfrageentzug im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt zu negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekten. Die anfänglichen Budgetverbesserungen werden dadurch mittel- und längerfristig in der Regel teilweise wieder aufgezehrt.
- Analog hierzu ergeben sich für Senkungen der Abgaben und Steuern bzw. Erhöhungen der Staatsausgaben und Sozialleistungen die umgekehrten Effekte.

Je nach Art der Abgabe, Steuer oder Staatsausgabe ist das Ausmaß der positiven oder negativen Wirkungen allerdings unterschiedlich. Allein schon durch aufkommensneutrale oder ausgabenneutrale Umschichtungen im Staatshaushalt können per Saldo positive Beschäftigungseffekte ausgelöst werden. So führen z.B. staatliche Investitionsausgaben zu einem höheren Beschäftigungseffekt als gleich hohe staatliche Transferzahlungen an die privaten Haushalte. Kürzen die öffentlichen Haushalte zu Einsparzwecken zuerst oder vor allem die öffentlichen Investitionen, wie durchaus immer wieder zu beobachten ist, so sind die negativen Beschäftigungseffekte besonders hoch und letztlich auch die Einspareffekte im Staatshaushalt besonders gering.

Ferner ist den Simulationen zufolge beschäftigungs- und wachstumspolitisch eine indirekte Besteuerung in der Regel einer direkten Einkommensbelastung vorzuziehen, zumal wenn letztere wie bei den Sozialversicherungsbeiträgen gleichzeitig Kostencharakter hat.

Über den fiskal-, sozial- und strukturpolitischen Zielen von Variationen der Einnahmen und Ausgaben des Staates und der Sozialversicherung darf also nicht übersehen werden, daß diese zumindest kurzfristig massiv die effektive Nachfrage und damit Beschäftigung und Wachstum beeinflussen. Werden diese

Nachfrageeffekte vernachlässigt, kann auch die Erreichung der übrigen Ziele in Frage gestellt sein.

Als *Hauptergebnis der IAB-Studie* läßt sich festhalten:

Eine deutliche Beschäftigungssteigerung (um ca. 2 Mio. in etwa 5 Jahren) dürfte bei entsprechenden Anstrengungen erreichbar sein.

Hierzu bedarf es jedoch eines mittelfristig und umfassend angelegten Strategiebündels, das vom Staat und von den Tarifparteien gemeinsam getragen wird und allen Wirtschaftsakteuren Vertrauen in den Erfolg und damit in die Zukunft gibt.

Ein Strategiebündel ist aus zwei Gründen notwendig:

- Erstens wäre ein einzelnes Instrument mit der Aufgabe, binnen weniger Jahre die Beschäftigung um 2 Mio. zu steigern, völlig überfordert.
- Zweitens hat - wie gezeigt - jede Maßnahme Vor- und Nachteile, sowohl hinsichtlich der zeitlichen Reaktionsmuster als auch hinsichtlich der Rück- und Nebenwirkungen. Es gibt also keinen Königsweg. Nur mit einem Bündel lassen sich die jeweiligen Nachteile ausgleichen.

Am einfachsten wäre mit einem Bündel nur expansiv wirkender Maßnahmen ein massiver Beschäftigungsanstieg zu erreichen. Damit verbunden wäre jedoch ein explosionsartiges Ansteigen des jährlichen gesamtstaatlichen Haushaltsdefizits, was in Anbetracht der bereits hohen Verschuldung des Staates kein gangbarer Weg ist.

Versucht man nun, die expansiven Maßnahmen zum gleichen Zeitpunkt durch gleichzeitige Kürzungen der Staatsausgaben und eine Anhebung der Steuern gegenzufinanzieren, so wird das Beschäftigungsziel erst einige Jahre später erreicht und trotzdem das Defizit noch vergrößert.

Erst wenn man die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung verzögert wirksam werden läßt, gelingt es fast ohne zusätzliches Staatsdefizit näherungsweise das Beschäftigungsziel (+ 2 Mio. Erwerbstätige in 5 Jahren) und zugleich die übrigen Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes unter einen Hut zu bringen und mittelfristig sogar einen Schuldenabbau einzuleiten.

Dies zeigt exemplarisch ein Strategiebündel (siehe Tabellenanhang), das folgende Komponenten enthält:



Verringerung der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit, vor allem über mehr Teilzeit und Verminderung der Überstunden, also in reversibler und kostengünstiger Form;

- längerfristig zurückhaltende Tarifpolitik bei den Löhnen, deren Anstieg zunächst hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibt und diesen auch später nicht überschreitet;
- Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen und Senkung der Sozialausgaben;
- höhere staatliche Investitionen;
- vertrauensbildende Beschlüsse zur Konsolidierung des Staatshaushaltes, deren kaufkraftmindernden Bestandteile aber angesichts der derzeit ungünstigen Konjunktur- und Arbeitsmarktlage erst verzögert in Kraft treten.

Unter diesen Voraussetzungen steigt die Beschäftigung innerhalb von 5 Jahren um rd. 2 Mio., in 10 Jahren sogar um 2,5 Mio. Das Wirtschaftswachstum fällt höher und die Inflationsrate merklich niedriger aus, die Staatsausgabenquote sinkt von 1997 an deutlich.

Zwar kommt es zunächst noch zu einem geringfügig höheren Staatsdefizit (für 3 Jahre ca. 10 Mrd. DM), in der Folgezeit aber ein um ca. 15 Mrd. DM niedrigeres Staatsdefizit. Das heißt: Ein sofortiger merklicher Schuldenabbau, wie er zur Erreichung der Maastricht-Verschuldens-Kriterien notwendig ist, ist mit dem Ziel, die Beschäftigung in 5 Jahren um 2 Mio. zu erhöhen nicht zu vereinbaren.

Auch andere Maßnahmenkombinationen sind zur Zielerreichung möglich, z.B. geringere Absenkung der Staatsausgaben und statt dessen die Kompensation der expansiven Maßnahmen mehr über die Steuern. Eine derartige teilweise Verlagerung der Gegenfinanzierung von den Einsparungen zu den Steuern führt kaum zu nennenswerten Ergebnisunterschieden. Welchem Strategiebündel der Vorzug zu geben ist, wird ohne politische Wertungen kaum zu entscheiden sein.

## Fazit

Wie die IAB-Untersuchung eindeutig zeigt, muß der Hauptbeitrag zur Beschäftigungssteigerung von den Tarifpartnern geleistet werden, und zwar erstens durch eine Verringerung der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit in möglichst flexibler und kostengünstiger Form, um rasch weitere Entlassungen vermeiden und zusätzliche Arbeitskräfte einstellen zu können, sowie zweitens durch eine mehrjährige Lohnzurückhaltung, um mittelfristig auf einen höheren und beschäftigungsintensiveren Wachstumspfad einschwenken zu können. Zugleich

lassen sich durch eine solche Kombination die nachteiligen Rückwirkungen beider Maßnahmen minimieren.

Nicht zu bestreiten ist allerdings, daß bei dieser Kombination viele Arbeitnehmer zugunsten verringerter Entlassungen und damit sichererer Arbeitsplätze sowie zugunsten vermehrter Einstellungen bisher Arbeitsloser einige Jahre weitgehend auf materielle Wohlstandssteigerungen verzichten müssen. Dafür steigt jedoch der reale Pro-Kopf-Lebensstandard der gesamten Bevölkerung. Nicht übersehen werden sollte auch, daß hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibende Lohnsteigerungen die Einkommens- und Vermögensverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer verändern. Diesem ließe sich z.B. durch Investivlohnkonzepte oder flankierende Maßnahmen bei der sekundären Einkommensverteilung entgegenwirken.

Die Simulationsstudie des IAB, in der Wege zu mehr Beschäftigung aufgezeigt werden, liegt seit Sommer 1996 vor. Seitdem ist die Erwerbstätigkeit weiter gesunken, die Arbeitslosigkeit hat noch zugenommen. Auch für 1998 ist kaum mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Von der ursprünglich anvisierten Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 sind wir in Deutschland nach wie vor weit entfernt. Es stellt sich daher die Frage, ob das IAB die Beschäftigungseffekte in seinen Modellrechnungen überschätzt hat oder ob die arbeitsmarktpolitisch Verantwortlichen ihre „Hausaufgaben“ nicht gemacht haben. Sind die IAB-Ergebnisse auch heute noch relevant?

Von den im IAB-Strategiebündel vorgeschlagenen Maßnahmen ist bisher im wesentlichen nur die zurückhaltende Tarifpolitik realisiert worden: Moderater Anstieg der nominalen Tariflöhne/Stunde ( $+1\frac{3}{4}\%$ ), der im Jahre 1997 deutlich hinter dem Anstieg der Stundenproduktivität ( $+3\frac{1}{2}\%$ ) bleibt.

In allen anderen Bereichen ging die zwischenzeitliche Entwicklung eher in die falsche Richtung: Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit ging nicht zurück, die Sozialversicherungsbeiträge wurden erhöht und die Einkommensteuerreform ist gescheitert. Es fand kaum eine Verlagerung von der direkten zur indirekten Belastung statt, und es wurden keine Umschichtungen von staatlichen Transferzahlungen hin zu staatlichen Investitionen vorgenommen (Rückgang der staatlichen Investitionen im ersten Halbjahr 1997 :  $4,3\%$ ). Schließlich waren die kurzfristigen Sparmaßnahmen zur Einhaltung des Verschuldungskriteriums in den Maastricht-Verträgen nicht beschäftigungsfördernd.

Hinsichtlich arbeitsrechtlicher Bestimmungen sind dagegen durchaus Änderungen zu konstatieren (Lockerung des Kündigungsschutzes, Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Ausweitung befristeter Arbeitsverträge und Liberalisierung der Arbeitnehmerüberlassung). Auch bezüglich der Arbeitszeit-

flexibilisierung hat es v.a. auf betrieblicher Ebene (z.B. mit Blick auf Jahresarbeitszeiten oder längere Öffnungszeiten) Bewegung gegeben.

Daß die bisher praktizierte zurückhaltende Tarifpolitik nicht die erhofften Beschäftigungserfolge hatte, widerspricht nur auf den ersten Blick den IAB-Simulationsrechnungen. Darin führt eine zurückhaltende Lohnpolitik zu verminderten Steuereinnahmen. Eine Grundvoraussetzung für Beschäftigungseffekte aus Lohnzurückhaltung ist aber, daß der Staat das zusätzliche Haushaltsdefizit akzeptiert, das aus den verminderten Steuereinnahmen resultiert. Auf die verminderten Steuereinnahmen hat die öffentliche Hand mit Ausgabenkürzungen reagiert, dadurch dem volkswirtschaftlichen Kreislauf Kaufkraft entzogen und somit die Binnennachfrage gedämpft. Zusätzlich gingen 1997 aufgrund steigender Belastungen die realen Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit - trotz gleichzeitig steigender realer Arbeitskosten - zurück, wodurch der Spielraum für den privaten Konsum zusätzlich eingeengt wurde.

Es ergeben sich alles in allem somit keine Anhaltspunkte dafür, daß das vorgeschlagene Maßnahmenbündel - würde es nur konsequent umgesetzt - nicht auch heute noch die gewünschten positiven Beschäftigungseffekte erbringen könnte. Unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg des Programms ist der Wille zum gemeinsamen Handeln. Bei der Realisierung sind kreative Lösungen, Solidaritätsbewußtsein, Kompromißbereitschaft und nicht zuletzt ein langer Atem gefragt.

Mit entsprechendem Willen und Phantasie und mit aufeinander abgestimmten gemeinsamen großen Anstrengungen der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Staates etwa im Rahmen einer neuen konzertierten Aktion ist es grundsätzlich möglich, in einem mittelfristigen Zeitraum von ca. 4 - 5 Jahren die Beschäftigung deutlich zu steigern ohne die übrigen wirtschaftspolitischen Ziele zu verletzen.

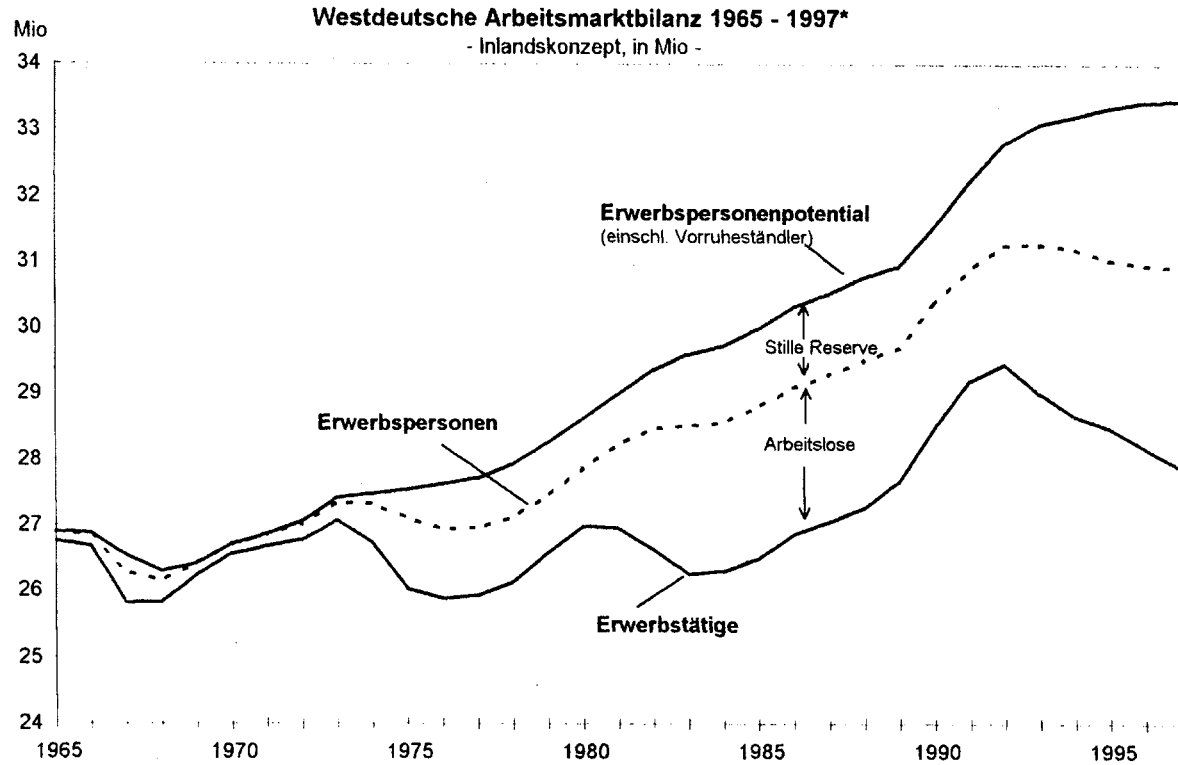
Wieviel Arbeitsplätze und Arbeitslose es langfristig geben wird, hängt entscheidend von den Reaktionen der Menschen und ihrer Politik selbst ab. Die Zukunft ist gestaltbar. Alle Untersuchungen zeigen: Die längerfristige Beschäftigungslage wird sich um so ungünstiger entwickeln, je mehr Beharrungstendenzen und Abwehrstrategien überwiegen, je mehr alte Arbeitsplätze subventioniert oder vor Konkurrenz geschützt werden, je mehr es um die Verteilung des Sozialproduktkuchens statt zunächst um dessen Erstellung und je mehr es damit um Konsum statt um genügend Zukunftsinvestitionen geht.

## Literatur

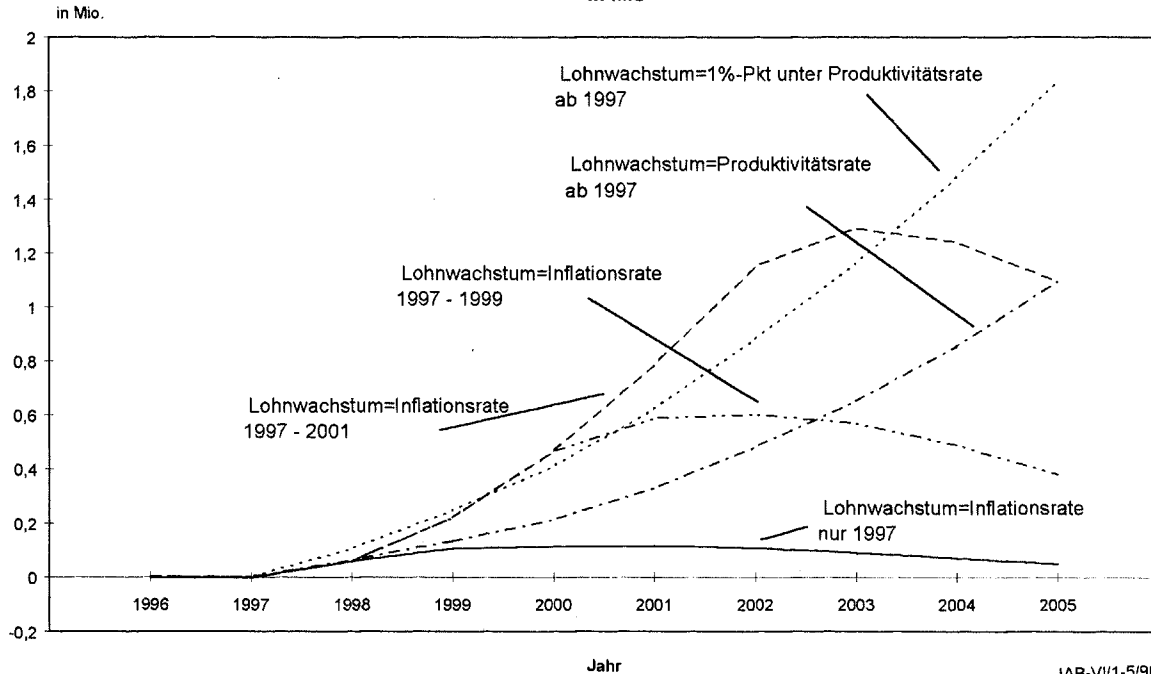
*Klauder, W./ Schnur, P./ Zika, G.:* Wege zu mehr Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht Nr. 5, Nürnberg 1996.

*Klauder, W./ Schnur, P./ Zika, G.:* Strategien für mehr Beschäftigung, IAB-Kurzbericht Nr. 7, Nürnberg 1996.

*Schnur, P./ Walwei, U./ Zika, G.:* Wege zu mehr Beschäftigung, Strategiebündel immer noch tragfähig. Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden? IAB-Kurzbericht Nr. 4, Nürnberg 1998.

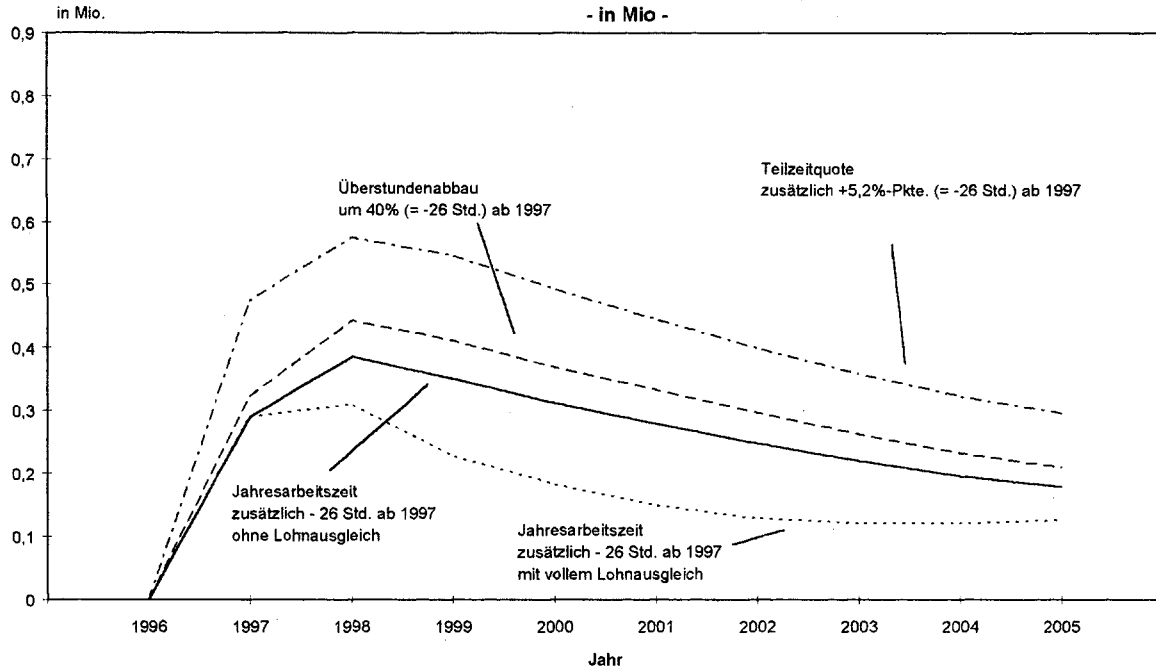


**Erwerbstätige bei unterschiedlichem Tariflohnwachstum  
(Abweichung vom Referenz-Szenario)  
- in Mio -**



IAB-VI/1-5/96

**Erwerbstätige bei unterschiedlichen Arbeitszeitvarianten\*)**  
**- Einmalige Verkürzung der Jahresarbeitszeit -**  
**(Abweichung vom Referenz-Szenario)**  
**- in Mio -**

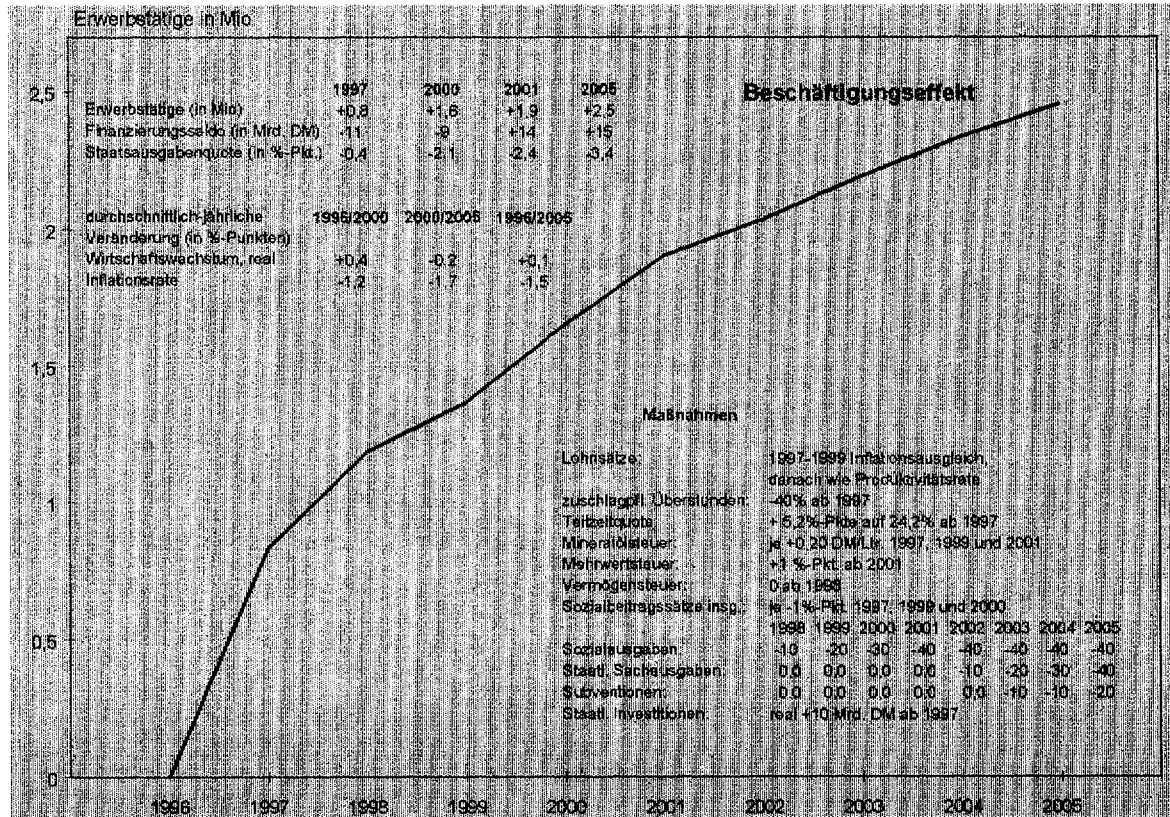


\*) Die Betriebszeiten bleiben im Vergleich zum Referenz-Szenario unverändert.

IAB-VI/1-5/96



# Veränderung der Beschäftigung beim Ststrategiebündel (Abweichungen vom Referenz-Szenario, Gebietsstand Westdeutschland)



### **Niedriglöhne und effiziente Sozialtransfers - ein Beitrag zur Verringerung der Arbeitslosigkeit**

(1) Unter den Bedingungen eines forcierten Technikeinsatzes, einer intensivierten weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung und einer steigenden Bedeutung von Kapitaleinkommen für die Einkommensverteilung stellt die Lohnpolitik keine effiziente Sozialpolitik mehr dar. Der Grundsatz, daß ein Arbeitseinkommen eine Familie zu ernähren habe, ist auch mit Blick auf die Abkehr vom sogenannten „male-bread-winner“-Modell des männlichen Familienernährers nicht aufrecht zu erhalten. Diese Zunahme der weiblichen Erwerbsbeteiligung sowie die veränderten Arbeitszeitmuster erfordern - im Einklang mit der Humankapital- und Grenzproduktivitätstheorie - mehr Lohnspreizung am Arbeitsmarkt. Der Bedarf an Lohnspreizung nimmt aber auch wegen des „skill-biased“ technischen Fortschritts und der Veränderung der relativen Knappheiten zwischen Arbeit und Kapital einerseits und hochqualifizierter und geringqualifizierter Arbeit andererseits zu. Vor diesem Hintergrund führte eine fortgesetzte verteilungspolitische Überforderung der Lohnpolitik - gleichsam die Zahlung von Soziallöhnen - zu einer weiteren Verfestigung von Arbeitslosigkeit, insbesondere jener von Geringqualifizierten.

(2) Im internationalen Vergleich gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen der Lohnspreizung und der Beschäftigungsperformance eines Landes. Auf der Basis von Vollzeitarbeitnehmern zählt Deutschland zu den Ländern mit der geringsten Lohnspreizung, die sich zudem auch im Längsschnitt nicht nennenswert erhöht hat. Insbesondere im industriellen Bereich ist es infolge einer nivellierenden Sockellohnpolitik zu einer Flucht aus den unteren Lohngruppen gekommen. Der Wegfall von Beschäftigungsgelegenheiten für Erwerbspersonen mit einfacheren Qualifikationen ist die Folge. Dieser Trend ist - auch mit Blick auf die anhaltende Tertiarisierung der deutschen Industrie - nicht mehr umzukehren und gefährdet noch weitere Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte.

Zudem gibt es in Deutschland offenbar auch ein Mindestlohnproblem. Zum einen fällt die Inzidenz von Niedriglöhnen - sie kann gemessen werden als die prozentuale Wahrscheinlichkeit von vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern, sich innerhalb von fünf Jahren derzeit, jemals oder immer im unteren Verdienstquintil zu befinden - in Deutschland unter den Ländern, für die individualisierte Einkommensdaten erhältlich sind, am geringsten aus. Zum anderen kann man bei einem Vergleich von „Mindestlohn“-niveaus auf der Basis von Kaufkraftparitäten und deren Umrechnung in nationale Verdienste zu dem Ergebnis gelangen, daß in den USA rund ein Viertel aller Arbeitnehmer weniger verdienen als den industriellen „Mindestlohn“ in Westdeutschland. Selbst bei einem Abschlag von zwanzig Prozent von diesem Verdienstniveau verbleiben noch rund 15 Prozent der US-Beschäftigten unter dem westdeutschen „Mindestlohn“. Überschlüssig kann danach die mindestlohnbedingte Beschäftigungslücke in Deutschland gegenüber den USA auf rund 4,7 Millionen fehlende Arbeitsplätze beziffert werden.

(3) Im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe gibt es im Dienstleistungssektor weitaus häufiger Niedriglohnbereiche mit tariflichen Einstiegsgehältern von unter 2.000 DM. Die beschäftigungspolitische Relevanz der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen wird aber - gemessen an internationalen Standards - durch die im Bereich der Dienstleistungen allgemein und bei einfachen Diensten im besonderen bestehende Beschäftigungslücke in Deutschland geschmälert. Internationale Vergleiche von Beschäftigungs-Dichtezeffern zeigen für Deutschland erhebliche Beschäftigungspotentiale im Dienstleistungssektor an. Überschlüssmäßig kann eine Dienstleistungslücke von brutto bis zu 7,5 Millionen Arbeitsplätzen gegenüber der Dienstleistungsbenchmark USA abgeleitet werden.

Eine Nettogröße für die Dienstleistungslücke von 3,1 bis 3,6 Millionen erhält man, wenn man die Dienstleistungslücke nicht auf der Basis der Wirtschaftszweige, sondern auf der Basis der ausgeübten Tätigkeiten berechnet. Aber nicht nur in den USA, sondern auch im europäischen Vergleich werden zum Teil deutlich höhere Dienstleistungsdichten realisiert als in Deutschland. Ein erheblicher Teil dieser Dienstleistungslücke besteht im Bereich einfacher Dienstleistungen. Auch wenn diese internationalen Vergleiche die Lücke in dem Maße überzeichnen, in dem die amtlichen Erwerbstätigenstatistik die tatsächliche geringfügige Beschäftigung untererfaßt, bieten diese Überschlüssrechnungen doch

Anlaß zur Vermutung, daß durch eine stärkere Lohnspreizung und durch die Etablierung eines Niedriglohnssektors zusätzliche Beschäftigungspotentiale erschlossen werden können.

(4) Das Arbeitsangebot für einen Niedriglohnssektor kann sich aus dem Kreis der Arbeitslosen und der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger wie auch aus den geringfügig Beschäftigten rekrutieren. Unter den registrierten Arbeitslosen waren zuletzt rund 1,5 Millionen Personen ohne Ausbildung. Weitere 500.000 Personen waren vorher als Nichtfacharbeiter und einfache Angestellte beschäftigt. Hinzu kommen rund 1,1 Millionen Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen (Weiterbildung, Rehabilitation, Beschäftigungsangebote). Je nachdem, welcher Anspruch an die Beschäftigungsförderung durch einen Niedriglohnssektor gerichtet wird, kann dieses Teilnehmerpotential ganz oder teilweise erschlossen werden.

Darüber hinaus muß aber auch die Potentialseite in den Blick genommen werden. Zum einen ist der Kreis der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter auf rund 1 Million und damit deutlich höher als in den offiziellen Schätzungen von 650.000 zu veranschlagen. Zum anderen sind im Bereich geringfügiger Beschäftigung bereits jetzt - je nach Untersuchungsansatz - 1,6 bis 5,6 Millionen Menschen in überwiegend einfachen und geringer entlohnerten Tätigkeiten beschäftigt. Von diesem Arbeitskräfteeinsatz wird nur ein Teil in der amtlichen Erwerbstätigkeitsstatistik erfaßt. Die Etablierung eines Niedriglohnssektors wäre also mithin nur zu einem geringeren Teil direkt registerwirksam und könnte deshalb die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit nur in vermindertem Umfang verringern. Darüber hinaus würde die „Umbuchung“ von geringfügig Beschäftigten aus dem Erwerbspersonenpotential in registrierte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt und die Einbuchung von HLU-Empfängern auf dem Beschäftigungskonto zu einer Steigerung der deutschen Erwerbsbeteiligung wie auch der Erwerbstätigenquote führen.

(5) Die - je nach Statistik unterschiedlich starke - Expansion der geringfügigen Beschäftigung ist sowohl ein aussagekräftiger Beleg für die Beschäftigungswirksamkeit eines Niedriglohnssektors wie auch für das Vorhandensein einer Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen. Denn ein wichtiger Faktor für die Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen ist neben Qualität, Flexibilität und Pro-

duktivität der Preis dieser Leistung. Die Preiselastizität der Nachfrage sowohl bei Unternehmen als auch bei privaten Haushalten ist *ceteris paribus* um so größer, je weniger qualifikationsintensiv eine Dienstleistung ist. Daher unterliegen insbesondere einfache Dienstleistungen im Bereich der Unternehmen der Substitutionsbedrohung durch den Einsatz von Kapital. Im Bereich der privaten Haushalte dagegen konkurrieren sie - analog zur *make or buy*-Entscheidung in der Industrie - mit der Eigenfertigung durch die Haushalte. Ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für den Verkaufspreis der Dienstleistungen wiederum ist der Produzentenlohn, also das Direktentgelt zuzüglich der Personalzusatzkosten.

Für das Arbeitsangebot im Bereich einfacher Tätigkeiten hingegen ist - dies läßt sich in einem Einkommens-Freizeit-Modell zeigen - zum einen der Konsumentenreallohn nach Abzug der auf den Arbeitseinsatz entfallenden Steuern und Sozialabgaben maßgebend. Zum anderen bestimmen die Opportunitätskosten der entgangenen Freizeit die Höhe des Arbeitsangebots. Diese umfassen auch die Transfereinkünfte bei einem Arbeitsangebot von Null. Die Festlegung des Sozialhilfeniveaus markiert damit die unterste Schwelle für das Arbeitsmarkt-Tarifgefüge und einen impliziten Mindestlohn für den Arbeitsmarkt, der wie eine Sperrklinke für die Lohnpolitik wirkt. Zudem wirken auch noch die Anrechnungsregeln bei der Sozialhilfe anreizstörend. Die Wahl zwischen Arbeitseinkommen und Freizeit wird zudem durch Elemente des Familienlastenausgleichs und durch die Übernahme der Wohnkosten zugunsten des Sozialhilfebezugs verzerrt. Insbesondere bei Menschen mit eingeschränkten Qualifikationen stellt sich *bei einer bestimmten Familienkonstellation* die Frage nach einem ausreichenden Abstand zwischen Lohneinkommen als Primäreinkommen und dem Sozialhilfeanspruch als Sekundäreinkommen. Nur auf der Basis einer Vergleichsbeschäftigung, die qualifikationsbedingt einem starken Verdrängungsdruck unterliegt, kann das Abstandsgebot empirisch überprüft werden. Diese Empirie steht bisher noch aus.

(6) Sowohl mit Blick auf das Arbeitsangebot wie auch auf die Arbeitsnachfrage kann mithin die Forderung nach einer stärkeren Spreizung der Entlohnung gemäß den am Arbeitsmarkt vorhandenen Produktivitäten plausibilisiert werden. Gerade die amerikanischen Erfahrungen zeigen jedoch, daß eine stärkere Lohnspreizung zu „poverty on the job“ (Armut trotz Arbeit) führen kann, die in Deutschland gesellschaftlich nicht akzeptiert ist und deren ökonomische Conse-



quenzen alles andere als klar sind. Deshalb beziehen Konzepte zur Armutsvermeidung auch Überlegungen zu einer transferpolitischen Flankierung einer Niedriglohnstrategie mit ein. Für einkommenspolitischen Hilfen gibt es verschiedene instrumentelle Ansatzpunkte, mit denen durch eine produktivitätsgerechte Marktentlohnung und eine größere Lohnspreizung *mehr Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt* angebahnt werden kann. Je nach der gewählten Gliederungssystematik kann bei den verschiedenen öffentlichen Leistungen unterschieden werden in 1) arbeitsangebotsseitig (bei Erwerbspersonen) oder arbeitsnachfrageseitig (bei öffentlichen und privaten Arbeitgebern) ansetzenden Leistungen, 2) direkten (ausgezahlten) oder indirekten (zahlungsvergünstigenden) Transfers, 3) Subventionen (an Unternehmen) oder Sozialtransfers (an Personen und private Haushalte) sowie 4) in Lohn(satz)subventionen und Einkommenssubventionen.

Die Diskussion um die angemessene Form einer einkommenspolitischen Flankierung läuft inzwischen auf einen Instrumentenstreit zwischen Lohnsubventionen einerseits und Negativsteuerkonzepten als Ausprägung einer Einkommenssubvention andererseits hinaus. Diese Debatte leidet jedoch begrifflich darunter, daß es zwischen einer Lohn(satz)subvention und einer Einkommenssubvention in Form einer arbeitsmarktorientierten Negativsteuer gewisse Ähnlichkeiten gibt: Definiert man eine Lohnsubvention als eine lohnergänzende Zahlung an Arbeitnehmer, die Negativsteuer in ihrem Transferbereich hingegen als Einkommenssubvention, so sind beide Instrumente arbeitsmarktpolitisch durchaus enge Substitute. Für beide Grundformen einer einkommenspolitischen Flankierung gibt es drei entscheidende Parameter, die über das einzusetzende Transfervolumen entscheiden. Dem garantierten Grundeinkommen (Existenzminimum) in der Variante der Einkommenssubvention entspricht der garantierte Mindestlohn im Lohnsubventionsmodell. Der Transfergrenze (break-even-Einkommen) im Negativsteuermodell entspricht der Break-even-Lohnsatz, bis zu dem subventioniert wird. Schließlich bestimmen der Transferentzugssatz bzw. der lohnbezogene Subventionsabbausatz - gleichsam der degressive Verlauf der Stundenlohnsubvention - bei einem gegebenen Einkommen oder Lohnsatz über die Transfergrenze bzw. den break-even-Lohnsatz.

(7) Allerdings weisen beide Modelle hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktwirkungen gravierende theoretische Unterschiede auf. Dies gilt zunächst für ihre *fiskalischen* Konsequenzen, denn beide Transferalternativen wirken fiskalisch zunächst

in entgegengesetzte Richtungen. Bei einer Lohn(satz)subvention nimmt das Transfervolumen mit der angebotenen Arbeitszeit der Subventionsempfänger zu. Bei einer Einkommenssubvention dagegen nimmt das Transfervolumen bei einem steigenden Einkommen - unabhängig von der Einkommensquelle - ab. Bei gleichen quantitativen Arbeitsangebotswirkungen wäre mithin die Einkommenssubvention aus der fiskalischen Perspektive betrachtet die günstigere Alternative. Sie läßt sich zudem administrativ besser kalkulieren und kontrollieren als eine Lohnsatzsubvention, deren Transferbedarf von der Arbeitsangebotsreaktion abhängt und damit im Erfolgsfall prinzipiell „nach oben offen“ ist.

Diese fiskalischen Erwägungen können sich jedoch bei Berücksichtigung von *wohlfahrtsökonomischen* Effekten in ihr Gegenteil verkehren, die sich im Kern auf die Frage nach den durch beide Arrangements ausgelösten Arbeitsanreizen reduzieren lassen. Hier fällt das Kalkül eindeutig zugunsten der Lohnsubvention aus. In einem Einkommen-Freizeit-Modell kann gezeigt werden, daß bei einer Einkommenssubvention sowohl der Einkommens- als auch der Substitutionseffekt in die Richtung einer Verminderung des Arbeitsangebots laufen: Da eine Einkommenssubvention ein vorhandenes Einkommen völlig unabhängig davon aufstockt, aus welcher Quelle es stammt, entfällt auch der Anreiz zur Ausdehnung des Arbeitsangebots und zur Kürzung der Freizeit. Jede hinzuverdiente Einkommensmark reduziert den Transferbedarf, was einer Besteuerung des Marktlohnsatzes entspricht.

Demgegenüber belohnt eine Lohnsatzsubvention jede zusätzliche Arbeitsstunde mit einem staatlichen Transfer. Während damit zwar - wie bei der Einkommenssubvention - der Einkommenseffekt in Richtung eines verminderten Arbeitsangebots wirkt, läuft der Substitutionseffekt weiterhin in Richtung eines zusätzlichen Arbeitsangebots und einer Verringerung der Freizeitwahl. Da die Einkommenssubvention also die Entscheidung für die Erzielung von Arbeitseinkommen verteuert, die Lohnsubvention diese Entscheidung jedoch verbilligt, kann es wenig überraschen, daß die Einkommenssubvention beim Empfänger ein Steuervermeidungsverhalten - die Einschränkung seiner Arbeitsleistung - nach sich zieht, während die Lohnsubvention statt dessen ein Transfermehrvsverhalten, also einen verstärkten Arbeitseinsatz bewirkt.



(8) Den derzeit ausgereiftesten Vorschlag einer Einkommenshilfe für Niedrigverdiener stellt das sogenannte Kombi-Einkommen dar. Als negativsteuerähnlichen Variante einer Einkommenssubvention wählt es den Parameter der Verminderung der Grenzzugsraten beim Hinzuverdienst von Sozialhilfeempfängern und sieht vor, arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern bei der Aufnahme einer niedrigentlohnenden Beschäftigung - gestaffelt nach der absoluten Höhe des Hinzuverdienstes (bis 1.000, zwischen 1.000 und 1.500 und über 1.500 DM) - 30, 20 oder 10 Prozent der Differenz zwischen dem Hinzuverdienst und einem Anrechnungs-Freibetrag, der je nach Familienstatus zwischen 80 und 150 DM zuzüglich 50 DM pro Kind beträgt, nicht auf den Sozialhilfeanspruch anzurechnen. Der bisherige Grenzzugssatz von nahezu 100 Prozent würde damit auf 70 bis 90 Prozent reduziert, was positive Arbeitsangebotseffekte entfalten könnte.

Übersetzt in die oben genannten Parameter (garantiertes Mindesteinkommen, Transfergrenze und Transferentzugsrate) läßt also das Kombi-Einkommen das bestehende Existenzminimum - den Sozialhilfebedarf - unverändert. Durch eine Verminderung der Transferentzugsrate steigt im Modell der Anreiz zum Hinzuverdienst. Es käme zu Einsparungen für die Sozialhilfeträger in Höhe des um die Abzüge verminderten Hinzuverdienstes. Allerdings wird bei einem konstanten garantierten Mindesteinkommen und einer verminderten Transferentzugssatzes die Transfergrenze in den Bereich oberhalb des jetzigen Sozialhilfeeinkommens hinein verschoben. Damit wachsen zusätzliche Einkommensbezieher in den Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe hinein. Auch wenn ein strenger Zielgruppenbezug auf jetzige Sozialhilfebezieher vorgenommen würde, ist mithin in diesem Konzept eine horizontale Ungleichbehandlung zwischen Sozialhilfebezieherinnen und Einkommensbezieherinnen in der Nähe der Transfergrenze nicht zu vermeiden. Diese Schwäche des Modells kann auch nicht dadurch wettgemacht werden, daß bei einer entsprechenden Reaktion der Arbeitsnachfrage auf stärker gespreizte Tarife die Sanktionsbewehrung des BSHG im Falle der Zurückweisung zumutbarer Beschäftigung besser durchgesetzt werden, so daß insgesamt vielleicht Einsparungen möglich sind.

(9) Falls die horizontale Ungleichbehandlung ausscheidet und eine Reform zumindest budgetneutral bleiben soll und daher die Transfergrenze unangetastet läßt, bleibt als Option nur die Veränderung der Variable Existenzminimum. Die Verminderung des Transferentzugssatzes und damit die Höhe des Arbeits- und

Hinzuverdienstanreizes kann bei Budgetneutralität um so höher ausfallen, je *stärker das Existenzminimum für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger abgesenkt* wird. Diese Absenkung des Mindesteinkommens kann bei einer verminderten Anrechnung der Erwerbseinkommen auf den Sozialhilfeanspruch die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger besser stellen als im Status Quo. Dieser monetäre Anreiz ist Arbeitsverpflichtungen - zum Beispiel im Rahmen von Gemeinschaftsarbeiten - vorzuziehen. Offen bleibt dabei zunächst die Behandlung des Mindesteinkommens für nichterwerbsfähige Sozialhilfeempfänger. Eine Abstufung des Existenzminimums nach dem Grad der Arbeitsfähigkeit erschiene in einem solchen Arrangement unumgänglich zu sein.

(10) Das Operieren mit veränderten Transferentzugsraten und Mindesteinkommen im Rahmen einer Sozialhilfenovellierung muß allerdings die Tauschmengen einer einkommenssubventionierten Niedriglohnbeschäftigung mit geringqualifizierten Tätigkeiten im Rahmen geringfügiger Beschäftigung und von Schwarzarbeit in Rechnung stellen. Das Geringfügigkeitsarrangement kann dabei durchaus als effiziente implizite Lohnsubvention angesehen werden, gegen die eine neue alternative Transferlösung konkurrieren würde. In eine Reformdebatte gehört daher auch die geringfügige Beschäftigung hinein. Ihre Expansion zeigt, daß die Befreiung von Sozialversicherungsabgaben beschäftigungspolitisch wirksam sein kann. Je nach Zielgruppe der Politik sind daher unter Umständen unterschiedliche Transferarrangements angemessen. Kontrollierte soziale Experimente sollten daher empirische Anhaltspunkte dafür liefern, welches Subventionsarrangement für welche Zielgruppe effizient im Sinne einer Double Dividend aus Arbeitsmarktintegration und gesamtfiskalischer Ersparnis ist.

(11) Befürworter einer Niedriglohnstrategie stehen derzeit noch in dreifacher Hinsicht in empirischer Beweisnot. Zum ersten sind nicht nur in Deutschland die spezifischen Arbeitslosenquoten Geringqualifizierter wesentlich höher als jene der Qualifizierten. Vielmehr fällt der Abstand im Referenzland USA noch deutlicher aus als hierzulande. Zweitens ist eine Niedriglohnstrategie nur dann dauerhaft erfolgversprechend, wenn es zu einer Aufwärtsmobilität im Arbeitsmarkt und nicht zu einer „low skill- bad job-trap“ kommt. Neuere OECD-Untersuchungen zeigen jedoch keine signifikanten Unterschiede in der fünfjährigen Verdienstmobilität, das heißt des Wechsels von niedrigeren in höhere Verdienstquintile, zwischen den USA und Deutschland. Drittens schließlich ist bis-

her die Frage empirisch nicht geklärt, wie die längerfristige Produktivitäts- und Realeinkommensperformance der Niedriglohnstrategie im Vergleich zur bisherigen Hochlohnstrategie ist.

Mit Blick auf die derzeitige Arbeitsmarktsituation in Deutschland wäre allerdings ein arbeitsintensiverer gesamtwirtschaftlicher Expansionspfad in jedem Fall wünschenswert. Selbst wenn man den Trade-off zwischen Beschäftigungs- und Realeinkommensbilanz berücksichtigt, spricht vieles für eine Neutarierung der Interessen von Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitsuchenden. Diese Frage wird international nicht immer zugunsten der Arbeitsplatzbesitzer beantwortet. Langfristig wird sich auch die Realeinkommensbilanz wegen der Kosten der Arbeitslosigkeit nicht gegen eine schlechte Beschäftigungsbilanz verteidigen lassen. Deshalb gehört der Beschäftigung Vorrang vor der Realeinkommens- und Lebensstandardsicherung der Beschäftigten. In den Worten Richard Freemans: „High employment may be a better starting point for raising the living standards of the poor than relatively high living standards are a starting point for increasing employment“.

## Podiumsdiskussion: Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik

In einem Streitgespräch zum Thema der Jahrestagung „Massenarbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik“ diskutierten unter der Leitung von *Dr. Hans Gerhard Mendijs (Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V., ISF München)* vor und mit den Plenum *Dr. Hans-Peter Klös (Institut der deutschen Wirtschaft e.V., Köln)*, *Dr. Sybill Klotz (Bündnis 90/Die Grünen, Berlin)*, *MR Dr. Rainer Lubk (Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit)* und *Dr. Hilmar Schneider (Institut für Wirtschaftsforschung, Halle)*.

Das Streitgespräch konzentrierte sich - anknüpfend an die in den vorangegangenen Plenumsbeiträgen geäußerten Positionen - vor allem auf drei Schwerpunkte/Fragenkomplexe:

(1) In einem ersten Diskussionsblock ging es noch einmal um die unterschiedlichen Sichtweisen der *Ursachen der Massenarbeitslosigkeit und die Beurteilung der aktuell diskutierten Alternativstrategien zu ihrer Bekämpfung*.

Bekanntlich hatte sich vor dem Hintergrund der langanhaltenden Prosperität der Nachkriegszeit und dem damit verbundenen raschen Abbau der Arbeitslosigkeit bis hin zur „Vollbeschäftigung“ Ende der 50er bis Anfang der 70er Jahre die Vorstellung in Politik und Wissenschaft stark verbreitet, daß das in der Zeit der Weimarer Republik mit fatalen Folgen aufgetretene Gespenst der Massenarbeitslosigkeit (vor allem über unbegrenztes Wachstum, gegebenfalls mit Korrekturen durch eine Globalsteuerung) wirksam und endgültig zu bannen sei. Diese Vorstellung - das SAMF-Gründungsmitglied B. Lutz sprach vom „kurzen Traum immerwährender Prosperität“ (1984) - hat sich in den zurückliegenden Dekaden offensichtlich als absolut unzutreffend erwiesen. Massenarbeitslosigkeit hat sich erneut entwickelt und auf immer höherem Niveau verstetigt.

Zu fragen ist nach den Ursachen, die dazu geführt haben. Worin liegen die Gründe für eine defizitäre Angebots- und / oder Nachfragepolitik? Wie kann man auf einen erneuten Wachstumspfad zurückkehren und wettbewerbsfähige Be-

schäftigung auf dem erforderlichen Niveau schaffen, ohne nur Arbeitslosigkeit umzuverteilen?

So war unter anderem die These der „Sättigung der Gütermärkte“ vor dem Hintergrund der Globalisierung zu hinterfragen und die Frage nach der „Dienstleistungslücke“ aufzuwerfen.

Ein weiteres Problem: Wird der Bestand unserer zivilen Gesellschaftsform und somit auch der Demokratie und der sozialen Marktwirtschaft nicht auch davon abhängen, ob uns die nachhaltige Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit gelingt, und so soziale Verwerfungen verhindert werden können? Müssen wir angesichts der Polarisierung von Reichtum und Armut in unserer Gesellschaft nicht zu einem Re-/Umverteilungskonzept kommen? Wie sind unter diesem Gesichtspunkt die vorliegenden Strategieangebote zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit zu bewerten?

(2) Ein zweiter Diskussionskomplex gruppierte sich um die Problematik der *Instrumente einer wirksamen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*.

Welche Instrumente/Mittel in welcher mengen- und preisorientierten Form (aktive Arbeitsmarktpolitik, Lohnsubventionen, negative Einkommenssteuer, Arbeit statt Sozialhilfe, Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit etc.) sollten im Rahmen einer wirksamen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik realisiert werden? Wie müssen wir auf Veränderungen in den Qualifikationsstrukturen und auf die Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsschichten (ältere Arbeitnehmer, Jugendliche, Un- und Angelernte) reagieren?

(3) Drittens schließlich ging es um *Wege zu mehr Beschäftigung*.

Sind die maßgeblichen Akteure (EU, Bund, Länder, Sozialpartner, Bundesbank) angesichts der Globalisierung überhaupt noch in der Lage, wirksame arbeitsmarktbezogene „Rettungsmaßnahmen“ durchzuführen? Oder ist dies eine irrige Annahme, ausgehend von der Illusion, regulierend in das weltweite Marktgeschehen eingreifen zu können?

Brauchen wir einen „lebendigen Arbeitsmarkt“ ohne Beschränkungen, damit ein Klima, das Investitionen begünstigt und somit für zusätzliche Arbeitsplätze im Lande sorgt, erreicht wird? Oder müssen wir angesichts der Dauer und Höhe der Massenarbeitslosigkeit in Europa und der Bundesrepublik Deutschland eine Um-

steuerung von einer wachstumsorientierten zu einer verteilungsorientierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik vornehmen?

Im Folgenden soll auf einige der im Kontext zum o.g. Fragenkatalog im Streitgespräch geäußerten Positionen und Argumente näher eingegangen werden.

## **1. Zu den Ursachen der Massenarbeitslosigkeit**

Übereinstimmung bestand bei allen am Streitgespräch Beteiligten darin, daß die gegenwärtige Massenarbeitslosigkeit kein unabänderliches Naturereignis ist. Zu den hinter ihr stehenden Ursachen war die Meinung jedoch - wie zu erwarten - weniger einheitlich.

Hier wurden auf dem Hintergrund der aktuellen Situation u.a. thematisiert und diskutiert:

- (1) der Wandel in der Wirtschaft;
- (2) der Zusammenhang von Wachstum und Umverteilung (Kapitalmangelarbeitslosigkeit);
- (3) die Dienstleistungslücke;
- (4) die Ausländerbeschäftigung.

### *Zu (1)*

Konstatiert wurde im Streitgespräch eine Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland im Ergebnis einer rapiden Steigerung der Arbeitsproduktivität, die nicht durch Arbeitszeitreduzierung aufgefangen wurde. Sie geht einher mit einer Reduzierung der Aktivitäten der öffentlichen Hand, der Aufspaltung von Beschäftigungsverhältnissen, dem Aufweichen des Kündigungsschutzes sowie einer Polarisierung der Einkommen in Richtung einer Umverteilung von unten nach oben.

Geäußert wurde weiter, daß bisherige politische Lösungsansätze die Probleme von heute mit der Brille von gestern sehen und nicht zur Kenntnis nehmen würden, was in den Bereichen Arbeit und Bildung vor sich geht. Allerdings war man auch einhellig der Meinung, daß es zur Überwindung der Probleme keinen Königsweg gibt.

Die These der Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung fand Zustimmung: Die Wirtschaftspolitik könne in der Tat die Beschäftigungslücke aufgrund

des enormen Produktivitätsfortschritts nicht mehr schließen, auch nicht durch neue Produkte, da diese ständig effizienter produziert würden. Wollte man beispielsweise das Bruttoinlandsprodukt von 1960 mit der Produktivität von 1995 herstellen, so wären dazu 10 Mio. Erwerbstätige erforderlich. 1960 waren dafür noch 28 Mio. Beschäftigte nötig.

Hervorgehoben wurde die besondere Relevanz dieser Problematik für die Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern. Hier besteht ein Dilemma darin, daß durch Investitionen in moderne Technologien zwar eine auf dem Weltmarkt konkurrenzfähige hohe Produktivität erreicht werden kann, zugleich aber mit vergleichsweise hohem Aufwand nur relative wenige Arbeitsplätze geschaffen werden.

## Zu (2)

Im Kontext der These der Kapitalmangelarbeitslosigkeit wurde in der Diskussion hervorgehoben, daß sich in der Bundesrepublik in den letzten 15 Jahren eine Umverteilung in vierstelliger Milliardengröße von den Arbeits- zu den Gewinneinkommen vollzogen habe und zwar im primären wie im sekundären Verteilungsprozeß. Die Legitimation dieses Umverteilungsprozesses in Deutschland sei - wie international auch - die Verfügbarmachung von Mitteln für Investitionen gewesen. Dementsprechend könne auch nicht von einer Kapitalmangelarbeitslosigkeit in Deutschland gesprochen werden. Zu fragen sei allerdings, warum dieses Geld in dreistelliger Dollar-Milliardengröße auf internationalen Finanzmärkten gelandet und nicht für Investitionen in Deutschland eingesetzt worden sei.

Dennoch gäbe es im gewissen Sinn eine Kapitalmangelarbeitslosigkeit. Hinsichtlich der Verteilung innerhalb der Gewinneinkommen ist nämlich tatsächlich ein Kapitalmangel in ganzen Sektoren der deutschen Wirtschaft und ein Kapitalüberfluß in anderen, im wesentlichen monopolisierten Sektoren konstatierbar, so im Bankenbereich, im Bereich einiger Großindustrien und in einem schmalen Segment von Privathaushalten. Eine ganze Reihe von Mechanismen - unter anderem die Steuerpolitik - begünstigen gegenwärtig eine Einkommens- und Vermögensverteilung, die investitionsverhindernd ist.

In der Diskussion wurde darauf verwiesen, daß nicht übersehen werden dürfe, daß sich der Geldeinsatz am internationalen Kapitalmarkt nur deshalb lohne, weil das Geld von dort in Sachinvestitionen fließe. Es würde letztlich in Arbeitsplätze investiert, denn nur die brächten die Renditen. Dem wurde entgegengehalten,



daß nur noch zwei Prozent des Devisentransfers nach statistischen Angaben mit real existierenden Gütern und Leistungen verbunden wären.

*Zu (3)*

Über die Existenz einer „Dienstleistungslücke“, ihre Größenordnung und ihre Wirkung auf den Arbeitsmarkt als Ursache der derzeitigen Beschäftigungslücke bestehen unterschiedliche Auffassungen.

Für ihre Existenz spricht, daß Deutschland mit 80 Arbeitsplätzen pro 1000 Einwohner einen weit geringeren Besatz an Dienstleistungsarbeitsplätzen aufweist, als Amerika oder Japan. Dies bezieht sich insbesondere auf personenbezogene und haushaltsbezogene Dienstleistungen, wie Hotellerie, Gastronomie, soziale Dienstleistungen (hier gilt beispielsweise die Altenbetreuung als ein großes Beschäftigungsreservat).

Eine der im Streitgespräch vertretenen Positionen ging nun dahin, diese Lücke nicht - wie häufig argumentiert wird - nur über einfache Arbeitsplätze, über eine Niedriglohnstrategie zu schließen, sondern eine duale Strategie zu verfolgen. Dabei sollte am „Hochlohnproduktivitätsmodell“ für alle die festgehalten werden, die dafür von ihrer Qualifikation her die erforderlichen Voraussetzungen mitbringen. Das würde in der Konsequenz allerdings zu einer stärkeren Spreizung der Entlohnung führen. Anzustreben sei eine marktbestimmte Entlohnungsform, d.h. ein Entlohnungsfächer, der zu dem Fächer am Arbeitsmarkt von den angebotenen Qualifikationen her paßt. Erst wenn diese marktbestimmte Entlohnungsform nicht die Ansprüche erfüllt, die an die Einkommenspolitik zu stellen sind, sollte über eine transferpolitische Flankierung nachgedacht werden. Als entsprechende Modelle dafür wurden Kombi-Lohnmodelle, negative Einkommenssteuer, Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen, Einkommenshilfen an Arbeitnehmer und 610-DM-Arrangements genannt.

Die Nachfrage nach einfachen Dienstleistungen - so die Diskussion einerseits - könne bei bestimmten Bedingungen durchaus expandieren und zu Beschäftigungsmöglichkeiten führen, die es ermöglichen, einen Teil des verfügbaren Einkommens über Arbeitseinkommen zu erzielen, der dann durch Maßnahmen, wie die oben angeführten, ergänzt werden müsse. Allerdings wird dabei das Mischungsverhältnis anders zu gestalten sein als bisher. Anstatt Übergangsarbeitsmärkte zu schaffen (siehe dazu das Tagungsreferat von Günther Schmid) sollten

„am Arbeitsmarkt Scharniere eingebaut“ werden, die dafür sorgen, daß niedrig entlohnte Arbeit durch Transferzahlungen ergänzt wird.

Andererseits wurde vor einer undifferenzierten Hoffnung auf quasi automatisch zu erwartende zusätzliche Beschäftigung durch den Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft gewarnt. Es müßten deutlich zwei Bereiche unterschieden werden:

- a) wirtschaftsnahe, hochqualifizierte und auch sehr gut dotierte Dienstleistungen;
- b) einfache Dienstleistungen, z.B. „Dienstbotentätigkeiten“.

Auch die Perspektive der Dienstleistungsgesellschaft würde dementsprechend - sofern keine Gegensteuerung erfolgt - zu stärkerer sozialer Spaltung führen. Vor allem die Frauen, als besonders von der Arbeitslosigkeit Betroffene würden mit hoher Wahrscheinlichkeit in die Dienstbotenjobs gedrängt. Beim Einsatz von Fördermitteln für Frauenbeschäftigung sollte deshalb gut überlegt werden, ob dies wirklich im hauswirtschaftsnahen Dienstleistungsbereich oder nicht besser in anderen Feldern erfolgen sollte. Die bisherigen Förderaktivitäten zur Schaffung von Beschäftigung im Dienstleistungssektor bewegen sich nämlich nahezu ausschließlich im Bereich der Hauswirtschaft, also typischer Dienstbotentätigkeiten. Typisch dafür ist der „Dienstleistungsscheck“, eine beschäftigungspolitische Aktivität der Bundesregierung. Auch relevante Modellversuche in einzelnen Bundesländern prüfen lediglich im Bereich der Hauswirtschaftsdienstleistungen, ob Beschäftigungspotentiale entwickelt werden können.

#### *Zu (4)*

Der reale Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Demokratiegefährdung wird unter anderem an der Behauptung plastisch, daß Migranten den Deutschen die Arbeit wegnähmen. Rechte suchen auch in politischen Gremien Einfluß zu gewinnen und dort zu suggerieren, daß das Zurückdrängen der Beschäftigung von Ausländern als Lösung des deutschen Beschäftigungsproblems fungieren könne.

In diesem Kontext wurde darauf verwiesen, daß die Arbeitsämter 1996 zwar 1,3 Mio. Arbeitserlaubnisse für Ausländer erteilt haben, es sich dabei jedoch bei rd. 900.000 davon um eine sogenannte allgemeine Arbeitserlaubnis handele. Sie ist befristet und wird nur erteilt, wenn eine Prüfung ergeben hat, daß für die fragliche Tätigkeit kein deutscher Arbeitnehmer zu finden ist. Bei der überwiegenden Zahl der Fälle handelt es sich zudem lediglich um eine Verlängerung einer bereits existierenden Arbeitsgenehmigung oder um einen Wechsel zu einem ande-

ren Arbeitgeber. Das heißt, zusätzliche Arbeitserlaubnisse sind nur in sehr geringem Umfang erteilt worden - ein auch nur annähernd substantieller Beitrag zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems wäre von einer restriktiveren Handhabung daher nicht zu erwarten.

## 2. Instrumente einer wirksamen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Einigkeit in den Auffassungen bestand darüber, daß eine intensivere Nutzung des zweiten *Arbeitsmarkts*<sup>1</sup> auf keinen Fall ausreichen könne, um Vollbeschäftigung zu erreichen und zu sichern. Das Primärziel müsse die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen im ersten (regulären) Arbeitsmarkt bleiben. Aufgrund der gegenwärtigen Verfassung unseres Beschäftigungssystem wird der zweite Arbeitsmarkt aber unbedingt benötigt. Zudem sei es auch aus Gründen des Selbstwertgefühls der Betroffenen und in der Perspektive der späteren Wiedereingliederbarkeit weit positiver, von eigener Arbeit zu leben (wenn auch von sozialpolitisch gestützter), als keine Arbeit zu haben und auf Lohnersatzleistungen angewiesen zu sein. Über den anzustrebenden Umfang, die Ausrichtung, den vertretbaren Zeithorizont seiner Existenz und die damit ausgelösten direkten und indirekten wirtschaftlichen Folgen des zweiten Arbeitsmarktes gingen die Meinungen jedoch deutlich auseinander.

So wurde von einem Teil der Teilnehmer des Streitgesprächs die Forderung, den in den Jahren 92/93 erreichten Umfang des zweiten Arbeitsmarktes (ABM, Arbeit statt Sozialhilfe) fortzuschreiben bzw. wieder anzustreben, als absolut illusionär und nicht finanzierbar charakterisiert. Abzulehnen sei insbesondere ein unkontrollierter Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

Nötig sei auch - so die sächsischen Erfahrungen - eine stärkere Regionalisierung der Initiativen zur Entwicklung des zweiten Arbeitsmarktes und eine stärkere Beteiligung der Akteure vor Ort. Dazu gehört auch eine veränderte Form der Zusammenarbeit der Arbeitsämter und Sozialämter. Für entscheidend wird jedoch gehalten, eine Beteiligung der Wirtschaft an Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarkts sicherzustellen.

Hinsichtlich der gängigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wurde vor Illusionen gewarnt: In Fortbildung und Umschulung würde zwar viel Geld eingesetzt,

---

<sup>1</sup> Der Terminus „zweiter Arbeitsmarkt“ wird hier deshalb verwendet, weil er von den Podiumsteilnehmern so benutzt wurde. Dem Verfasser erscheint richtiger, vom regulären Arbeitsmarkt und vom öffentlich geförderten Arbeitsmarkt zu sprechen.

ohne daß jedoch die notwendige Qualität erreicht wird. Auf Bildungsfirmen sollte genauer geschaut und effizienter mit den verfügbaren Mitteln gewirtschaftet werden. So wäre mit weniger Geld auszukommen und trotzdem die Teilnehmerzahl in Fortbildung und Umschulung zu halten. Eine weitere Ausweitung der Förderung über ABM würde keine Arbeitsmarkteffekte bringen.

Bei den produktiven Lohnkostenzuschüssen sind deutliche Negativerscheinungen in Gestalt von Mitnahmeeffekten bemerkbar. Es erfolgt zwar eine Einstellung geförderter Personen aus der Arbeitslosigkeit durch die Betriebe, jedoch muß damit gerechnet werden, daß sie nach „Abfassen“ der Fördermittel durch das einstellenden Unternehmen im nächsten Jahr wieder arbeitslos sein werden.

Ein ständig wiederkehrendes Argument gegen den öffentlich geförderten Arbeitsmarkt ist die Behauptung einer durch ihn induzierten *Wettbewerbsverzerrung* zu Ungunsten privatwirtschaftlicher Unternehmen, die unter Marktbedingungen agieren müssen. Dem wurde entgegengehalten, daß es Mechanismen genug gäbe, um den zweiten Arbeitsmarkt auf Dauer zu erhalten und trotzdem den privatwirtschaftlichen Sektor nicht zu behindern. In der Diskussion wurde auf Erfahrungen aus Thüringen verwiesen, wo mittlerweile angesichts der Fülle von Aufgaben, die sinnvoll erledigt werden könnten, ohne mit den Interessen von Unternehmen zu kollidieren, selbst IHK und Handwerkskammer bei der Landesregierung anfragen, warum nicht mehr ABM durchgeführt werden. Allerdings hätte sich das Vergabeprinzip als für die Unternehmen nicht sehr interessant erwiesen.

Übereinstimmung bestand in der Diskussion darüber, daß bei der derzeitigen Lage ohne den öffentlich geförderten Arbeitsmarkt viele gesellschaftlich nützliche Arbeiten liegen bleiben würden (Park-, Grünanlagenpflege etc.) und zugleich sinnvolle Betätigungsfelder für sonst Arbeitslose entfielen.

Damit die Kommunen die Arbeit nicht angesichts zu tragender Finanzlasten statt in die Wirtschaft in den zweiten Arbeitsmarkt geben, müßten pragmatische Formen entwickelt werden. Insgesamt sei - solange es nicht gelingt die Unterbeschäftigung mit anderen Mitteln weitgehend abzubauen - ein zweiter Arbeitsmarkt in einer für die Wirtschaft verträglichen Größenordnung und von der Wirtschaft aktiv mitgetragen erforderlich und möglich.

Einen breiten Raum nahm im Streitgespräch die Frage der *Zumutbarkeitskriterien für Arbeit* ein - ein Problem, das den AK SAMF im Rahmen von Diskussionen schon mehrfach beschäftigt hat. Die Debatte wurde diesmal am Beispiel der gegenwärtigen Praxis der Einbeziehung von Sozialhilfeempfängern in Maßnahmen „Arbeit statt Sozialhilfe“ geführt.

Kritisiert wurde eine Vorgehensweise, die Sozialhilfeempfängern, die sich nicht an „Arbeit-statt-Sozialhilfe“-Projekten beteiligen wollen, die Sozialhilfe streicht bzw. kürzt. Argumentiert wurde, daß Grundvoraussetzung für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente - wolle man nicht in die Nähe von Systemen wie dem Reichsarbeitsdienst geraten - Freiwilligkeit der Teilnahme sein müsse. Bezug genommen wurde dabei auf aktuelle Erfahrungen aus Leipziger Betrieben für Beschäftigungsförderung.

Dabei wurden als Ergebnis entsprechender Projektrecherchen u.a. folgende Daten genannt:

- 37% der befragten Sozialhilfeempfänger/-innen haben in Leipzig das Angebot der Beteiligung an „Arbeit statt Sozialhilfe“ abgelehnt, was eine sofortige Kürzung ihrer Sozialhilfe zur Folge hatte.
- Ein weiterer Teil der Sozialhilfeempfänger nahm die Arbeit in den Maßnahmen nur sehr widerwillig an. Hierbei handelt es sich in erster Linie um hochqualifizierte Arbeitskräfte (Lehrer, Akademiker) mit oft abgeschnittenen Karrieren, aber auch um ganze Jahrgänge von Studenten. Sie halten es für aussichtslos, aus den Maßnahmen heraus einen Arbeitsplatz auf den regulären Arbeitsmarkt zu finden, weil sie davon ausgehen, daß sie aufgrund der Teilnahme an „Arbeit statt Sozialhilfe“ in der Wahrnehmung von „Personaleinstellern“ eher stigmatisiert sind, als daß diese Maßnahmen „vermittlungsfördernd“ wirken.
- Die Kommune verfolgt mit diesem Zwangsmechanismus ausschließlich das Ziel, die Kosten zu senken. Was an persönlichen Problemen bei den Betroffenen dahintersteht, wird nicht gesehen.

Da die Erhebungen gleichzeitig zeigen, daß es genug Sozialhilfeempfänger gibt, die in den Projekten im Rahmen von „Arbeit statt Sozialhilfe“ tätig sein möchten, erscheint das Verfahren unangemessen. Eine Verschärfung der Zumutbarkeit schaffe zudem keine neuen Arbeitsplätze, sondern würde nur die Betroffenen aus der Berechtigung zum Leistungsbezug ausschließen. Dagegen wurde die Überlegung gesetzt, daß wohl kaum jemand an solchen Projekten teilnehmen würde, wenn er allein durch Sozialhilfebezug von der Höhe her das gleiche Einkommen erzielen könne.

In der Diskussion wurde mehrfach für eine *differenziertere Sicht auf die Klientel der Sozialhilfeempfänger* als Zielgruppe der Arbeitsförderung plädiert.

Sozialhilfeempfänger/-innen scheinen die beliebteste Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik geworden zu sein. Das ist angesichts der Mittelkürzungen auf Bundes- und Landesebene aus Sicht der Kommunen durchaus verständlich. Ignoriert

wird dabei jedoch zumeist, daß Sozialhilfeempfänger/-innen eine sehr heterogene Gruppe sind. Zu meinen, man brauche nur einen Arbeitgeber zu finden und könne dann sofort jeden Sozialhilfeempfänger in Beschäftigung schicken, geht in die falsche Richtung. Gerade für diese Arbeitsmarktgruppe ist eine differenziertere Sicht nötig. Ein Teil dieser Gruppe kann in der Tat sofort arbeiten, ein anderer Teil benötigt aber über Jahre hinweg und in verschiedenen Richtungen Betreuung und Begleitung, um zunächst einmal überhaupt wieder an den regulären Arbeitsmarkt herangeführt werden zu können.

In der aktuellen Maßnahmephilosophie „Arbeit statt Sozialhilfe“ scheint das Motto zu gelten: Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen. Eine solche rigide Sichtweise wird jedoch der sehr unterschiedlichen Situation, in der sich die Betroffenen befinden (bezüglich familiärer Lage, Alter, Gesundheitszustand, Qualifikation, Berufserfahrung usw.) nicht gerecht. Es ist zu befürchten, daß dieses Junktim trotzdem Anwendung findet, um die Kassen der Kommunen zu entlasten. Und es besteht die Gefahr, daß auf diesem Wege - quasi als zweiter Schritt - die Arbeitslosenstatistik weiter geschönt wird: Da die Betroffenen eine „zumutbare Arbeit“ abgelehnt haben, stehen sie gemäß der geltenden Definition dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung und sind damit auch nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik enthalten.

### 3. Wege zu mehr Beschäftigung

Die Notwendigkeit von Veränderungen in der Einkommensverteilung als Voraussetzung, um zu mehr Beschäftigung zu gelangen, wurde von allen Diskutanten betont, wenn auch mit überaus unterschiedlichen Zielvorstellungen. Wie derartige Umverteilungen jedoch angesichts geringer bzw. nicht vorhandener Spielräume im Lohnbereich in den Griff zu bekommen sind, ist weitgehend offen.

Eine der in der Diskussion vertretenen Auffassungen war, daß eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nur durch stärkere *Spreizung der Einkommen* möglich sei. Eine der Kernfragen einer entsprechenden Strategieentwicklung wäre die Bestimmung des zentralen Verarmungsrisikos. Nach der Datenlage erscheint derzeit einerseits die Arbeitslosigkeit als das zentrale Verarmungsrisiko. Andererseits gibt es aber den deutlichen Trend der Verarmung trotz Arbeit. Immer mehr Menschen geraten unter die Armutsgrenze, obwohl sie Arbeit haben. Das induziert die Frage nach einer effizienten Armutsverhinderungspolitik bzw. Armutsverhinderungsstrategie. Als eine der denkbaren Varianten einer positiven Strategie der Armutsverhinderung wurde im Streitgespräch die On-the-Job-Integration durch die Kopplung von Arbeit und Transferleistungen thematisiert.

Die Integration in den Arbeitsmarkt wäre - so die Diskussion - erst dann ein Schritt in die richtige Richtung, wenn nachher auch eine „Aufwärtsmobilität im Arbeitsmarkt“ gewährleistet werden könne. Diese Aufwärtsmobilität, die übrigens auch in den USA nicht gerade überwältigend ist, hänge vor allem von der Qualifikation ab, die in den Arbeitsmarkt mit hinein gebracht wird. Letztere bestimme darüber, ob man Aufwärtsmobilität durch Training-on-the-Job flankieren kann. Nach einer bestimmten Zeit der Arbeitslosigkeit sollte die Unterbreitung eines Beschäftigungsangebotes erfolgen, das zur Qualifizierung genutzt werden kann. Für die Finanzierung einer solchen Strategie der Armutsverhinderung stünde derzeit in Deutschland eine finanzielle Manövriermasse (Ausgaben, die jetzt durch BSHG und Arbeitslosenhilfe anfallen und eingespart werden könnten) in der Größenordnung von 30 bis 50 Mrd. DM zur Verfügung.

Die Kosten für eine Armutsverhinderungsstrategie ausschließlich über eine reine negative Einkommenssteuer wären vor allem von drei Parametern abhängig:

- dem Existenzminimum;
- der Transferentzugsrate sowie
- der oberen Einkommensgrenze, bis zu der mit dem verändernden Transferentzugssatz operiert werden kann.

Das Modell des „Kombieinkommens“ hätte - so eine in der Diskussion vertretene Meinung - den Schwachpunkt, daß es zu teuer werden könne, wenn das Mindesteinkommen unangetastet bleibt. Es sei die Frage zu stellen, ob man das Existenzminimum für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger absenken und mit einem veränderten Transferentzugssatz arbeiten kann, damit diejenigen, die von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wechseln, in jedem Falle besser gestellt sind als zuvor. Erst wenn auch unter diesen Voraussetzungen die Arbeitsnachfrage von privaten Unternehmen und Haushalten nicht steigt, könne gesagt werden, daß die Anreizwirkungen einer Negativsteuerlösung nicht ausreichend sind, um mehr Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen.

Es wurde auf entsprechende Erfolge in den USA beim Einsatz des „Kombilohnes“ verwiesen. Auch die Bundesrepublik als eine reiche Nation könne ihn sich leisten. Seine Anwendung ist immer noch vorteilhafter als die „harte“ Variante, bei der nur das bezahlt werde, was die Arbeit auf dem internationalen Markt wert sein.

Die *Arbeitszeitpolitik* wurde als eine weitere problemrelevante Verteilungsstrategie thematisiert, die Umverteilung von Arbeit und Einkommen einschließt.

Arbeitszeitumverteilung sei allerdings nur dann akzeptabel, wenn sie sich an den Bedürfnissen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, nach Verringerung des Einkommens zugunsten von mehr Freizeit und vice versa ausrichtet. Hier gäbe es



ein Erschließungspotential, das bisher kaum genutzt wird. Es dürfe jedoch dabei nicht außer Acht gelassen werden, daß Arbeitszeitpolitik auch Kosten verursache, die sie kontraproduktiv werden lassen könne.

Dem wurde entgegengehalten, daß zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung im gewünschten Umfang Arbeitsumverteilung und Arbeitszeitverkürzung in viel größerem Maßstab erforderlich sind, als sie bisher diskutiert würden. Damit sei allerdings ein brisantes gesellschaftspolitisches Werteproblem aufgeworfen. Letztlich gehe es um die Um- und Neubewertung von verschiedenen Arbeitsformen, von Familienarbeit, Reproduktionsarbeit, ehrenamtlicher Arbeit. Letzteres sollten Wissenschaft und Politik viel stärker thematisieren. Kritisiert wurde, daß derzeit die größten Protagonisten von Arbeitszeitverkürzungen (Parteien, Gewerkschaften usw.) diejenigen seien, bei denen die Beschäftigten am längsten arbeiten.

Die Wege, die zur *Existenzgründerförderung* gegangen worden sind, sollten beibehalten und bestehende Existenzgründungen stabilisiert werden. Der Preis des Erfolgs zunehmender Unternehmensgründungen sei aber immer auch eine Zunahme der Insolvenzen. Dies sei eigentlich ein durchaus normaler Sachverhalt. Leider werde das in Deutschland nicht so gesehen. Jeder Unternehmer, der hier Pleite macht, ist dauerhaft stigmatisiert, ganz im Unterschied zur Unternehmenskultur in den USA und anderen Ländern - auch ein Grund für die nicht ausreichende Bereitschaft, sich selbständig zu machen.

Vehement diskutiert wurden im letzten Problemfeld des Streitgesprächs die *Beschäftigungsmöglichkeiten für Hoch- und Niedrigqualifizierte*.

Bei der Entwicklung eines hochqualifizierten Beschäftigungssektors sollte man beachten, daß es immer Personen geben wird, die diesen Qualifikationsanforderungen nicht gewachsen sind. Zwar existiert auch für einfache Arbeit ein Markt, aber eben in Deutschland nicht in ausreichendem Umfang. Daß deutschen Betriebe Arbeitsplätze ins Ausland verlagern, liegt nicht an irgendwelchen Vorlieben, sondern resultiert aus dem Zwang, Arbeiten dort durchführen zu lassen, wo sie bezahlbar seien. Wären die Lohnkosten in der Bundesrepublik nur so hoch wie in Osteuropa, gäbe es diesen Arbeitsplatzeexport nicht.

In einer nächsten Runde wurde darüber debattiert, daß bei Überlegungen zur Beschäftigungspolitik nicht vergessen werden dürfe, daß die *Kosten für die Finanzierung der Arbeitslosigkeit* geringer sind, als die Kosten für die Finanzierung von Arbeit. In diesem Zusammenhang wurde die Auffassung vertreten, daß sich die Bundesrepublik den Luxus leiste, nicht den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes zu entsprechen. Je stärker sich der Staat engagiere (z.B. mit Altersteilzeit,



Stützung des zweiten Arbeitsmarktes, praktisch unbegrenzter Gewährung von Arbeitslosenunterstützung unter bestimmten Bedingungen), um so mehr Sorge er dafür, daß kein Zwang mehr bestände, sich an veränderten Bedingungen anzupassen. Auf Dauer könne sich der Staat dies nicht mehr leisten.

Aus Sicht der Teilnehmer am Streitgespräch wären neue Initiativen zur Schaffung eines *Bündnisses für Arbeit* dringend angeraten. Sie müßten jedoch unter anderem Vorzeichen als bisher stehen: So sollten in das Bündnis zum Beispiel auch Eigenleistungen der Bundesregierung für Beschäftigungsprogramme und öffentlich geförderte Beschäftigung einfließen. Durch eine ökologische Steuerreform könnten direkt Beschäftigungsimpulse ausgelöst und damit dann auch die Einnahmesituation des Staates und der Sozialversicherungen verbessert werden, was neue Spielräume für arbeitsmarktpolitische Aktivitäten eröffnen würde.

Gefordert wurde, daß zu den Akteuren eines solchen Bündnisses für Arbeit auch die Deutsche Bundesbank gehören müsse. Es sei bezeichnend, daß sie bisher - wenn überhaupt - nur eine Randrolle in den auf der Jahrestagung vorgestellten Szenarien spiele. Die Arbeitsmarktproblematik zu lösen, setze deutlich höhere Zuwachsraten in der Produktion und beim Aufbau des Produktionsapparates, sprich bei den Investitionen voraus. Doch immer dann, wenn die Auslastung der Produktionskapazitäten einen Grad erreicht hat, bei dem es sinnvoll wäre, diese Kapazitäten zu erweitern, würde die Bundesbank die Zinsbremse einschalten und so verhindern, daß es zu Beschäftigungseffekten kommt.

Die bewußt gewählte durchaus „pluralistische“ Zusammensetzung des Podiums ließ schon im Vorfeld kaum erwarten, daß es zu weitgehenden Übereinstimmungen bei der Analyse der Ursachen der Massenarbeitslosigkeit kommen würde - noch weniger war mit einheitlicher Beurteilung der anzuwendenden Therapien zu rechnen. Auch wenn der Verlauf der Debatte diese Erwartung durchaus bestätigt hat, war zugleich auch zu konstatieren, daß es neben ziemlich unvereinbar gegeneinander gesetzten Standpunkten bei einer Reihe aufgeworfener Fragestellungen durchaus Berührungspunkte zwischen den eingebrachten Positionen gab. Und es war zumindest die Bereitschaft erkennbar, die Berechtigung eigener Einschätzungen neu zu reflektieren. Insofern war das Podium in Richtung auf das für die Praktizierung künftiger Lösungen und Wege aus der Beschäftigungskrise zweifellos nach wie vor zu präferierenden Konsensprinzips einen ganzen Schritt weiter gekommen. Es bleibt abzuwarten, ob sich in der realen Welt der politischen Auseinandersetzungen die maßgeblichen gesellschaftlichen Kräfte ebenfalls auf ein neues Konzept einigen, oder ob politische Mehrheiten für die Umsetzung existierender Konzepte gewonnen werden.

## Beschäftigungspolitische Strategiepapiere - Quellenverzeichnis

Berliner Memorandum. Innovation, Beschäftigung, Wachstum und Wettbewerb.  
Strategien zur Halbierung der Arbeitslosigkeit. Erarbeitet vom erweiterten  
Beirat „Arbeitsmarktpolitik“ der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche  
Bildung und Frauen. Herausgegeben von der Senatsverwaltung für Arbeit,  
Berufliche Bildung und Frauen. Berlin, April 1997

Beschäftigungspolitische Vorschläge des IAB:

Klauder, W./ Schnur, P./ Zika, G.: Wege zu mehr Beschäftigung.  
IAB-Werkstattbericht Nr.5, Nürnberg 1996

Klauder, W./ Schnur, P./ Zika, G.: Strategien für mehr Beschäftigung.  
IAB-Kurzbericht Nr.7, Nürnberg 1996

Schnur, P./ Walwei, U./ Zika, G.: Wege zu mehr Beschäftigung, Strategiebündel  
immer noch tragfähig. Was ist aus den Vorschlägen  
des IAB vom Sommer 1996 geworden?  
IAB-Kurzbericht Nr.4, Nürnberg 1998

Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit,  
sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele - ein Weg.  
Bonn: Dietz 1998

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen. Erwerbstätig-  
keit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen.

Teil I. Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in  
Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern.  
Bonn, Oktober 1996

Teil II. Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen  
frühindustrialisierten Ländern.  
Bonn, Juli 1997

Teil III. Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage.  
Bonn, November 1997

Leitsätze, Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Teile I, II und III  
des Kommissionsberichts, Bonn 1997

Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen.  
Erarbeitet von einem Autorenteam des Beirates Berufliche Bildung und Beschäftigungspolitik der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung e.V. (SAMF) und des Arbeitskreises AFG-Reform beim Vorstand der IG Metall.  
Vorgestellt von der Senatorin für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Dr. Christine Bergmann, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Heft 33, 1998

## Zu den AutorInnen

Gensior, Sabine	Prof. Dr., Lehrstuhl Industriesoziologie Zentrum für Technik und Gesellschaft / Fakultät3 Brandenburgische Technische Universität Cottbus
Klös, Hans-Peter	Dr., Institut der Deutschen Wirtschaft e.V. (IW), Köln
Mendius, Hans Gerhard	Dr., Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. (ISF), München
Miethe, Horst	Dr. sc., Wissenschaftliches Sekretariat des SAMF, Cottbus
Rürup, Bert	Prof. Dr., Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissen- schaften, Technische Universität Darmstadt
Schmid, Günther	Prof. Dr., Direktor, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin (WZB)
Schnur, Peter	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Nürnberg
Steinke, Rudolf	Dr., Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Berlin
Wahl, Stefanie	Institut für Wirtschaft und Gesellschaft e.V. (IWG), Bonn